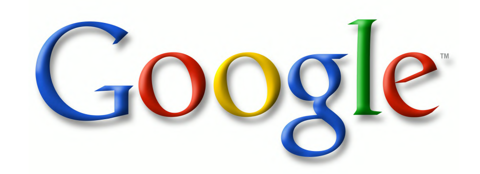
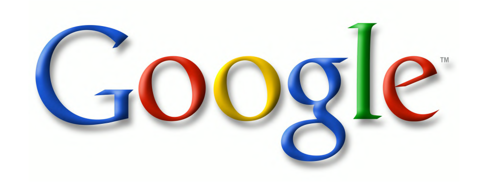
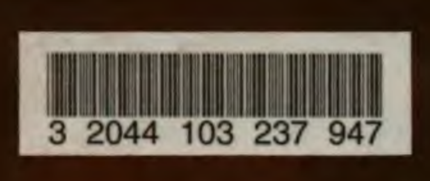

Google






SIGILLVM ACADEMIAE HARVARDIANAE IN NOV ANG
VE
RI
TAS

DU DROIT DE POLICE
DES CONSULS
DANS LES PAYS HORS-CHRÉTIENTÉ

PAR

Robert BIGNON

DOCTEUR EN DROIT

AVOCAT A LA COUR D'APPEL



PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1905

DU

DROIT DE POLICE DES CONSULS

DANS LES PAYS HORS DE CHRÉTIENTÉ

droit de rendre la justice étant un attribut essentiel de la souveraineté, les consuls n'exercent à l'égard de leurs concitoyens aucune juridiction proprement dite civile ou criminelle. Dans cet ordre d'idées, ils pourront seulement, en vertu de certaines conventions consulaires, être saisis des difficultés qui s'élèveront entre le capitaine et l'équipage d'un navire de commerce pour le paiement de la solde, et s'ils peuvent parfois régler les différends qui existent entre leurs nationaux, ce n'est que lorsqu'ils ont été par eux choisis comme arbitres. — C'est ainsi également que le droit de commander aux habitants d'un territoire et de s'en faire obéir dérivant directement de la souveraineté territoriale, les consuls ne pourront pas user de cette prérogative à l'égard de leurs nationaux.

Le rôle des consuls en pays de chrétienté consiste dans une mission générale de protection et de contrôle qui peut se résumer dans les différents chefs suivants :

1°) Protéger les nationaux. A cet effet leur donner les conseils et les secours qui peuvent leur devenir nécessaires, notamment veiller au rapatriement de ceux qui seraient dans l'impossibilité de faire les frais de retour en France. Intervenir auprès des autorités compétentes pour empêcher tout abus de pouvoir ou déni de justice et si quelque fait de cette nature venait à se produire, agir en vue de faire obtenir à celui qui en aura été la victime, la réparation qui lui est due.

2°) Sauvegarder les intérêts du pays représenté en

informant le Gouvernement de tout ce qui peut l'intéresser et en veillant à l'exécution des traités, aussi bien pour l'accomplissement des obligations qui en découlent que pour le maintien des droits qui sont la contre-partie de ces obligations.

3°) Veiller à ce que les nationaux n'oublient pas leurs devoirs envers leur patrie. Au point de vue militaire, le consul dresse la liste des français qui séjournent sur le lieu de sa résidence, pour qu'ils prennent part, à l'âge voulu, aux opérations du tirage au sort.

4°) Remplir certaines fonctions de police judiciaire. C'est ainsi qu'ils peuvent procéder à des enquêtes relativement aux infractions commises en pleine mer sur des navires français ou même à bord d'un navire mouillé dans un port étranger, si les autorités locales ne réclament pas la connaissance de l'affaire. Ils peuvent aussi être chargés d'une commission rogatoire à l'effet de recueillir les éléments de preuve d'une infraction commise à l'étranger et dont le coupable est arrêté en France. — Nous avons déjà dit qu'ils peuvent être saisis des difficultés entre le capitaine et l'équipage d'un navire de commerce pour le paiement de la solde et qu'ils peuvent être choisis comme arbitres.

5°) Enfin les consuls remplissent les fonctions d'officier de l'état civil et de notaire.

Dans les pays hors-chrétienté, toutes ces attributions se retrouvent et à celles-ci s'en ajoutent d'autres d'autant plus remarquables qu'elles vont à l'encontre de la con-

ception moderne de la souveraineté territoriale et qu'elles constituent l'exercice des attributs essentiels de la puissance publique.

Ici les consuls vont rendre la justice. Au civil, sauf en matière immobilière, le Tribunal consulaire soit en premier, soit en dernier ressort, a la même compétence à l'égard des nationaux entre eux que les Tribunaux civils en France. Au criminel, les consuls jugent seuls les contraventions et ils président le Tribunal consulaire jugeant correctionnellement. Les crimes seuls échappent à la juridiction consulaire pour être portés devant la Cour d'Aix ; mais, en cette matière, le consul a encore un rôle considérable : c'est lui qui fait l'office de Juge d'instruction et l'on conçoit l'importance toute particulière de cette fonction, quand on considère qu'un débat oral étant impossible devant un tribunal aussi éloigné du théâtre du crime, la Cour d'Aix doit juger sur les procès-verbaux d'instruction.

Un autre droit plus exorbitant encore, peut-être, que celui de rendre la justice est le droit de haute-police dont les consuls sont revêtus en pays hors de chrétienté. En vertu de cette prérogative ils sont détenteurs, au sein d'une souveraineté étrangère, de la plus haute expression de la puissance publique : pouvant faire des règlements obligatoires, prendre des mesures de sûreté allant jusqu'à l'expulsion et disposer d'une force armée pour l'exécution de leurs ordres.

C'est de ce dernier droit dont nous nous occuperons

dans cette étude. Il s'agit donc non de cette fonction de police appartenant aux consuls dans tous les pays, ayant pour but de rappeler à des nationaux expatriés leurs obligations envers la patrie et qui consiste principalement dans un devoir d'immatriculation : ni de ces pouvoirs de police judiciaire que nous avons signalés plus haut comme appartenant également aux consuls en pays chrétiens ; mais d'un véritable pouvoir administratif entièrement comparable à celui que possède tout Gouvernement sur son propre territoire, droit qui consiste à édicter des règlements et à assurer la police générale, grâce à des mesures qui vont jusqu'à l'expulsion.

CHAPITRE PREMIER

NOTIONS HISTORIQUES. — JUSTIFICATION DU DROIT DE POLICE DES CONSULS. — CONVENTIONS INTERNATIONALES.

Le droit de règlementation dont jouissent actuellement les consuls en pays hors-chrétienté, a sa source dans les origines mêmes de l'institution des consulats et il est à noter tout de suite que, dans le principe, il existait aussi bien dans les Etats de civilisation chrétienne que dans les Etats non chrétiens. Il a été la conséquence, en quelque sorte fatale, de la présence, sur une terre éloignée, d'un groupe d'étrangers, à une époque où franchir la frontière de son pays était s'exposer à toutes les aventures. La conscience d'un danger couru en commun et l'instinct de la conservation devaient grouper les commerçants expatriés, dans le but de pourvoir, par leurs propres moyens, à la protection sur laquelle ils ne pouvaient pas compter de la part des autorités d'un pays d'autre civilisation.

Plus la différence de mœurs était sensible, plus la nécessité d'un régime spécial s'imposait : et si le besoin s'en faisait déjà sentir en présence de deux civilisations de même essence mais parvenues à des degrés inégaux de perfection, quelle n'en était pas la nécessité en pré-

sence de deux civilisations d'essence différente comme celles des mondes chrétien et musulman ?

Aussi, lorsque, partout ailleurs en Europe, l'unification approximative des mœurs aura rendu progressivement moins utile un régime d'exception, on retrouve encore dans toute sa force la nécessité de le conserver dans les pays non-chrétiens.

Ajoutons que le principe de la souveraineté territoriale autrefois mal dégagé n'était pas un obstacle à la constitution d'un commandement et d'une force sur un sol étranger.

C'est à l'époque du Moyen-Age qu'il faut se placer pour assister à la formation des consulats au sens moderne du mot. Sans doute, dès l'antiquité, il y avait certaines institutions qui offrent avec celles des consulats modernes des analogies frappantes. Il est question dans Hérodote de προσταται του εμποριου qui étaient vraisemblablement des magistrats chargés de protéger ceux de leurs compatriotes qui venaient dans les villes d'Egypte pour y commercer et l'institution de ces magistrats remontait, d'après le même auteur, au régime d'Amasis (571 av. J.-C.).

Dans la Grèce antique, on retrouve les προξανοι, citoyens chargés par une ville étrangère de donner aide et secours aux citoyens de la ville qui les instituait.

Enfin, la loi des Wisigoths, rédigée au VIIe siècle, prévoyait une sorte de juridiction consulaire en vertu de laquelle les marchands pouvaient porter leurs diffé-

rends devant leurs propres magistrats à l'exclusion des juges territoriaux. « Dunc transmarini negociatores « inter se causam haberent, nullus de sedibus nostris « eos audire praesumat, nisi tantummodo suis legibus « audiantur apud telonarios suos. » (Code des Wisigots. Liv. XI, t. II, § 2).

Mais ces diverses institutions — et, à plus forte raison, celle des préteurs pérégrins à Rome, que nous avons, à dessein, passée sous silence, comme plus étrangère encore à notre objet, — n'offrent avec les consulats actuels que des analogies plus ou moins éloignées.

C'est avec les croisades que véritablement les consulats modernes vont prendre leur forme. Un grand mouvement se produisit alors de l'Occident à l'Orient. L'essor pris par le commerce, lorsque les ports de l'Asie-Mineure, de la Syrie et de l'Egypte furent devenus les têtes de ligne de pénétration dans les régions du Caucase, de la Perse et de l'Arabie, reçut un nouvel élan lorsque les armées chrétiennes entraînèrent, à leur suite, une flottille marchande, sortie des ports de Gênes, de Marseille, et de Venise, pour assurer le ravitaillement des troupes.

La vente des denrées européennes amena, selon l'ordre naturel des lois économiques, l'achat des produits exotiques et ainsi se forma un courant commercial intense.

Au début, les navires constituaient, en même temps, le moyen de transport et le magasin de vente ; mais, bientôt, ces dépôts flottants se changèrent en établis-

sements fixes pour lesquels les marchands de chaque port obtinrent des autorisations prenant parfois le caractère de véritables privilèges.

De cette fixité des établissements commerciaux, de l'augmentation de leur nombre, de leur voisinage, naquit la nécessité d'une organisation. Il s'était formé un groupement, il devait naître une autorité, sous peine d'une décomposition par l'anarchie. L'instinct de la conservation sociale fit éclore une magistrature spéciale tenant à la fois des attributions municipales et des fonctions judiciaires, c'est-à-dire de la Police et de la Justice. Ceux qui en furent investis reçurent le nom de « Vicomte » et jugèrent dans la Cour de Fonde. Ils étaient nommés par leurs nationaux en vertu de concessions que les princes chrétiens ne firent aucune difficulté pour accorder aux petites colonies naissantes.

Aussi longtemps que les armées musulmanes furent défaites, il n'y avait aucune raison pour que cet état de choses ne se perpétuât pas. Mais lorsque les princes chrétiens furent chassés par les musulmans on pourrait croire que les établissements commerciaux durent disparaître avec ceux à la suite desquels ils étaient venus. Il n'en fut rien cependant.

La présence de ces marchands dont les entreprises étaient florissantes était une source de richesses dont les nouveaux maîtres du pays se rendirent compte aisément. Aussi, leur accordèrent-ils, avec le droit de séjourner, d'importantes garanties d'indépendance qui

se traduisaient par la reconnaissance, à leur profit, d'une magistrature dont un des leurs, nommé à l'élection, avait l'exercice. On appela « consuls » les magistrats ainsi nommés, par analogie avec les officiers municipaux des villes du midi de la France.

Les consuls étaient donc créés. Ils étaient sortis de la succession des évènements et surtout d'une heureuse compréhension de l'intérêt des relations commerciales.

Tels qu'ils existent alors et tels qu'ils resteront pendant une longue période d'années, ils doivent leur existence à l'initiative des villes et ils tirent leur autorité du vote de leurs nationaux. Il est remarquable que le Gouvernement de leur pays d'origine les ignorait absolument.

C'était aux villes, lorsqu'elles voulaient fonder une colonie marchande, de traiter directement avec les autorités locales. Ainsi, les villes méridionales françaises et les cités commerçantes italiennes, telles que Gênes, Pise, Venise, Florence, avaient, dès l'an 1098, des consuls dans le Levant, à Constantinople, dans la Palestine, en Syrie et en Égypte. Narbonne avait un consul à Gênes en 1166, 1224 et 1279, à Pise en 1278, en Espagne en 1297 et 1303, à Constantinople en 1340, à l'île de Rhodes en 1340 et 1356 ; en Sicile en 1361 ; en Egypte en 1377. Marseille, en 1250, en avait institué un à Tunis. Montpellier en eut un en Palestine et à Constantinople en 1243, à Marjorque et à Barcelone vers 1246, dans le

royaume de Chypre en 1254, en Egypte en 1267, à Venise en 1268, dans l'île de Rhodes en 1356.

Ce n'est pas à dire, cependant, que les anciens rois de France se désintéressèrent tous du sort des commerçants à l'étranger.

Charlemagne avait obtenu du Kalife Aaroun-al-Raschild toutes les facilités d'accès et de commerce pour les français sur le sol musulman.

En 1251 Saint Louis avait aussi traité avec le sultan d'Egypte pour l'établissement de deux consuls, l'un à Tripoli, l'autre à Alexandrie et Philippe le Hardi, son fils, avait passé une convention, en 1270, en faveur du commerce français en Afrique (1).

Plus tard, grâce à l'habileté de Jacques Cœur, les relations s'établirent de nouveau entre le roi de France et le sultan qui promit, par une lettre de 1447, sa protection aux négociants français.

Mais, on le voit, le rôle des souverains est très effacé à côté de celui des cités.

Les concessions pouvaient être plus ou moins complètes et l'on conçoit qu'elles pouvaient varier à l'infini, mais l'on conçoit aussi que l'uniformité du but poursuivi devait amener une certaine unification. Les mêmes besoins correspondant aux mêmes situations, on pouvait retrouver partout l'attribution au chef de la colonie, du droit de règlementation.

(1) Miltitz. Manuel des Consuls. t. II. p. 205.

La nécessité d'une pareille prérogative se comprend aisément quand on songe que si l'on remonte dans l'histoire du monde, même dans une période relativement rapprochée, on se trouve en face de mœurs et de civilisations extrêmement différentes dans un même temps. Pour le voyageur qui ne fait que traverser un pays, il y a là un simple objet de curiosité ou un sujet d'études, mais pour le commerçant qui doit vivre dans ces milieux si différents du sien, non plus quelques jours, mais d'une façon habituelle, cela constitue un obstacle à tout développement. Il eût été impossible, sans arrêter tout essor, de leur faire subir le brusque changement d'habitudes et de mœurs qui eût résulté de l'entière soumission aux lois étrangères.

« Lorsqu'il existe entre deux peuples, dit Féraud-« Giraud, une très grande différence sous le rapport de « la religion, des mœurs, des lois et des coutumes, les « rapports durables et suivis ne sont possibles qu'au-« tant que celui de ces peuples que son activité pousse « sur le territoire de l'autre, y trouve des garanties « exceptionnelles sans lesquelles il n'existe aucune sécu-« rité pour les personnes ni pour les biens..... Ce n'est « qu'à cette condition qu'ils peuvent fonder des établis-« sements durables et fructueux » (1).

Cela était si bien compris par les autorités étrangères qu'elles abandonnaient volontiers — encore qu'elles

(1) Féraud-Giraud. De la Juridiction française dans les Échelles du Levant et de Barbarie. Tome 1er, page 29.

n'appréciaient que très imparfaitement l'importance de leur sacrifice — une partie plus ou moins grande de leur souveraineté territoriale pour ne pas prendre le bénéfice qui résultait de la présence à leurs côtés d'une réunion d'hommes actifs et audacieux.

Par contre, il ne fallait pas que les colonies marchandes fussent une cause de troubles et de désordre pour leur voisinage. Toute action injuste de la part de l'un de ses membres à l'endroit d'un citoyen de l'Etat hospitalier, pouvait amener des représailles qui seraient retombées non seulement sur le coupable mais encore sur la colonie toute entière. C'est en effet une loi de la nature humaine, que les progrès de la raison n'aboliront sans doute jamais complètement et qui, dans tous les cas, avait au Moyen-Age, toute la force d'une loi positive, que les fautes individuelles retombent sur les collectivités. Il était donc de l'intérêt de tous de se soumettre à la direction sage et prévoyante du chef de la colonie et d'accepter des règlements faits en vue du bon ordre général.

Dans la suite, les Gouvernements se montrèrent plus soucieux des intérêts du commerce et ils s'occupèrent eux-mêmes d'assurer l'établissement des consuls dans les différents pays où leur présence paraissait avantageuse. Mais il faudra, pour cela, dépasser la période de décadence commerciale qui suivit la période de prospérité que nous avons rappelée plus haut. En effet, à l'époque où la Provence et le Languedoc furent réunis

à la couronne de France (1481 et 1469), le mouvement commercial des villes de ces deux provinces s'était ralenti sensiblement, subissant le contre-coup inévitable de tout état de guerre. La conséquence avait été que l'établissement des consulats, après avoir décliné peu à peu, avait fini par disparaître presque complètement pour ne revivre avec son ancienne vigueur qu'au commencement du XVIe siècle.

C'est à cette époque que se place un évènement qui tient dans l'histoire des consulats en pays musulmans, une place prépondérante. En 1535, François Ier et le sultan Soliman passèrent un traité qui garantissait aux consuls des droits de souveraineté et de haute police sur le territoire musulman.

Le sultan fit les concessions les plus complètes. Il s'interdisait notamment toute ingérence dans les affaires des sujets du roi, ne permettant à ses officiers et autres agents de la force publique, de se présenter que s'ils en sont requis par les consuls pour leur prêter main-forte en vue d'assurer l'exécution de leurs ordonnances. C'était reconnaître le droit de haute-police dans ce qu'il a de plus absolu.

Voici d'ailleurs les termes de ce passage important de la capitulation de 1535 : « Toutes fois que le roi man- « dera à Constantinople ou à Péra, ou autres lieux de « cet empire, un baïle, comme de présent il tient un « consul à Alexandrie, que lesdits baïls et consuls soient « acceptés et entretenus en autorité convenante, de

« manière que chacun d'eux, en son lieu et selon leur « foi et loi — sans qu'aucun juge, cadi, soubachi ou « autre en empêche — doive et puisse ouïr, juger et ter- « miner, tant au civil qu'au criminel, toutes les causes, « les procès et différends qui naîtront entre marchands « et autres sujets du roi. Seulement, et au cas que les « ordonnances desdits baïls et consuls ne fussent obéies « et que, pour les exécuter, ils requissent les soubachi « ou autres officiers du grand Seigneur, lesdits soubachi « et autres requis devront donner leur aide et main- « forte nécessaire non que les cadis ou autres officiers « du Grand Seigneur puissent juger aucun différend « desdits marchands et sujets du roi, encore que lesdits « marchands le requissent ; et si d'aventure lesdits cadis « jugeaient, que leur sentence soit sans effet. »

Ainsi, non seulement le sultan reconnaissait aux consuls les attributs de la souveraineté, mais encore il mettait sa force armée à leur service, pour l'exécution de leurs ordonnances.

Cette capitulation fut renouvelée un grand nombre de fois. Elle ne devait, en effet, rester en vigueur que durant la vie des souverains qui l'avaient conclue. C'était une conséquence de la loi du Prophète qui interdisait au Chef des Croyants de faire avec les infidèles aucun traité ayant un autre caractère que celui d'une trêve, car les musulmans doivent exterminer les infidèles jusqu'au dernier et ne se reposer que le temps de réparer leurs forces.

Donc, en 1553, Henri II traita de nouveau avec Suleyman I.

En 1569, Charles IX et Sélim II traitèrent à leur tour.

Puis, en 1581, ce furent Henri III et Amurat III.

Henri IV traita deux fois : en 1597, avec Mahomet III ; en 1604 avec Achmet Ier.

Louis XIII traita trois fois : la première en 1614 avec Achmet Ier ; en 1635 avec Amurat et en 1640 avec Ibrahim.

Sous Louis XIV deux capitulations furent signées par Mohamed IV, en 1649 et en 1673.

Enfin, Louis XV obtint, en 1740, une nouvelle capitulation de Mahmoud Ier. Elle offre un intérêt particulier parce que ses dispositions dans leur ensemble sont encore en vigueur, Mahmoud ayant été le premier à traiter pour lui et ses successeurs.

Nous citerons, pour en permettre le rapprochement avec le texte reproduit plus haut de la capitulation de 1535, les passages de la capitulation de 1740 se rapportant à notre objet.

On trouve d'abord exprimée, dans le préambule, la volonté de renouveler les anciennes capitulations « qui « avaient pour but que les ambassadeurs, consuls, « interprètes, négociants et autres sujets de France « soient protégés et maintenus en tout repos et tran- « quillité. »

Puis les articles 15 et 70 sont ainsi conçus :

Art. 15. — « S'il arrivait quelque meurtre ou quelque

« autre désordre entre les français, leurs ambassadeurs « et consuls en décideront selon leurs us et coutumes, « sans qu'aucun de nos officiers puisse les inquiéter à « cet égard. »

Art. 70. — « Les gens de justice et les officiers de ma « Sublime Porte, de même que les gens d'épée ne pour- « ront sans nécessité entrer par force dans une maison « habitée par un français, et lorsque le cas requerra « d'y entrer, on en avertira l'ambassadeur ou le consul « dans les endroits où il y en aurait et l'on se trans- « portera dans l'endroit en question avec les personnes « qui auront été commises de leur part ; et si quelqu'un « contrevient à cette disposition, il sera châtié. »

L'article 2 du traité de paix signé à Paris entre la France et la Porte, le 25 juin 1802, porte que les traités ou capitulations qui, avant la guerre, réglaient les relations de tout genre existantes entre les deux puissances, sont renouvelés dans toutes leurs parties.

Par sa lettre de 1815, le grand Seigneur répondant à la notification d'avènement au trône que lui avait faite Louis XVIII, donnait au roi l'assurance que les français pouvaient compter sur les concessions et privilèges qui leur étaient reconnus par les anciennes capitulations.

Le traité du 25 novembre 1838, entre la France et la Porte, maintenait les anciens privilèges et immunités.

Enfin, le traité du 30 mars 1856 entre la Turquie et la France, l'Autriche, l'Angleterre, la Prusse, la Russie et la Sardaigne, laisse subsister l'état de choses antérieur.

Le régime des capitulations est donc bien toujours en vigueur. Cela place, sans doute, la Turquie en dehors du droit commun des Nations, ce qui constitue une situation curieuse surtout depuis que la Turquie est entrée, en 1856, dans le concert européen. Mais il ne peut y avoir aucune espèce de doute à ce sujet.

Autrefois cet état de choses ne choquait pas parce que la souveraineté territoriale était à peine assise : les intérêts commerciaux étaient seuls en jeu. On le sait, le commerce luttait alors péniblement pour son existence et il était obligé, même sur le sol national, de chercher un abri dans les corporations municipales. A plus forte raison, en pays étranger, le besoin d'une constitution en corporation se faisait-il sentir.

Mais l'exercice des droits de souveraineté ne fut plus possible lorsque les Etats chrétiens, accomplissant leur œuvre naturelle de consolidation, se sentirent assez forts pour prendre définitivement le commerce sous leur protection. Le droît de police devint alors incompatible avec la notion plus exacte de la souveraineté territoriale et il devait disparaître en présence de la main-mise de l'Etat sur les fonctions publiques.

Cette incompatibilité actuelle a été reconnue par la France dans les instructions du 8 août 1814, adressées à nos consuls. Il leur est recommandé, en cas de trouble causé par un de leurs compatriotes, de suppléer, dans les pays chrétiens, à l'action ancienne qui leur appartenait, par des avertissements et de prévenir le ministre·

des affaires étrangères dans le cas où ce moyen n'aurait pas suffi.

C'est qu'en effet, il est bien possible de supporter que des consuls exercent sur leurs nationaux une police n'ayant pas le même objet que celle exercée par le pouvoir local, par exemple celle qui a pour but de rappeler les obligations envers la patrie ; mais il n'est plus possible qu'une souveraineté tolère que des agents étrangers pratiquent sur son territoire des actes administratifs tels que ceux qui constituent des droits de haute police. Ces derniers doivent exclusivement appartenir à la souveraineté intérieure.

Ayant constaté que le droit de haute police des consuls, supprimé en pays chrétiens, subsiste dans les Etats hors de chrétienté, une question se présente à l'esprit. Comment l'exercice de ce droit, incompatible avec la souveraineté territoriale dans les pays chrétiens, peut-il se concilier avec cette même souveraineté dans les Etats du Levant ? En d'autres termes, lorsque, dans le conflit entre ces deux faits primordiaux du droit des gens : — le droit au commerce international et la souveraineté territoriale de chaque Etat — on décide que, pour les Etats chrétiens le second présente un intérêt supérieur au premier, pourquoi, dans les Etats non chrétiens, admettre que l'exercice d'une souveraineté extérieure puisse porter atteinte au respect d'une souveraineté intérieure ?

Nous répondons que, sans doute, une souveraineté

extérieure, en usant des pouvoirs de police, s'attribue la fonction la plus essentielle peut-être de la souveraineté intérieure et qu'en exerçant ce droit même, en vue de la protection des nationaux, son objet n'en est pas moins de ceux qui, par leur nature, appartiennent au souverain local, mais nous ajoutons qu'il s'en faut que la souveraineté territoriale constitue un intérêt intangible et suprême auquel tout autre intérêt doive être subordonné.

Il peut, en effet, se produire telles circonstances où l'intérêt de la souveraineté extérieure, conséquence forcée du commerce international, ne soit pas moindre que celui de la souveraineté intérieure, conséquence de l'indépendance des Etats.

Cette hypothèse se produira, non seulement lorsque la fonction que défendra la souveraineté extérieure sera plus importante et plus essentielle, mais encore lorsque la souveraineté intérieure ne sera pas en état d'exercer régulièrement la fonction dont elle revendique le respect. Si, dans le cas qui nous occupe, la souveraineté intérieure exige que le maintien de l'ordre et la police intérieure lui soient réservés, la souveraineté extérieure exige, en regard, que cette fonction soit régulièrement exercée et que ses nationaux soient protégés. Or, lorsqu'on envisage les mœurs et les institutions des pays non chrétiens, lorsqu'on assiste à la manière dont, encore de nos jours, la souveraineté est exercée chez eux, on en conclut aisément que ces pays ne peuvent être placés, au point de vue international, sur le même rang

que les Etats chrétiens et qu'ils ne peuvent exiger de ceux-ci un régime de réciprocité.

En présence de la différence inconciliable qui sépare la civilisation chrétienne des civilisations d'Orient, en présence de l'insuffisance avec laquelle les pouvoirs locaux arrivaient à rendre la justice et à maintenir la sécurité, les puissances occidentales ont dû insister, dès que leurs sujets allèrent s'établir dans les Etats orientaux, afin d'obtenir pour eux une position à part qui les plaçât sous la protection de fonctionnaires de leur nationalité. C'est ainsi que les Etats non-chrétiens ont admis chez eux le maintien de la personnalité de droit, c'est ainsi qu'ils ont accordé aux consuls un ensemble de privilèges et d'immunités qui constituent un régime exceptionnel, c'est ainsi, en particulier, qu'ils ont concédé les pouvoirs de police.

A cette explication théorique s'ajoutent des raisons pratiques qui justifient la façon dont la Porte accepte — et surtout acceptait autrefois, — la situation particulière dans laquelle elle se trouve.

Disons d'abord que les capitulations ne doivent pas être absolument considérées comme des concessions arrachées par la force. Elles avaient, à l'origine, le caractère de concessions librement consenties et l'on peut se rendre compte par la lecture des préambules, que le sultan ne se considérait pas comme l'inférieur du roi de France. Qu'on en juge par ce passage du préambule de celle de 1740 : « Moi qui par l'excellence des

« faveurs infinies du Très-Haut suis le Sultan des glo-
« rieux sultans, l'empereur des puissants empereurs, le
« distributeur des couronnes aux Khosroès qui sont
« assis sur les trônes ; l'ombre de Dieu sur la terre, le
« protecteur et le maître de Jérusalem ; le souverain
« de 3 grandes villes, de Constantinople, d'Andrinople et
« de Tripoli, de Syrie, de l'Égypte, la rareté des siècles
« et renommée pour ses délices, de l'Arabie, de l'Afri-
« que, etc., etc... Moi qui suis l'Empereur, l'Asile de la
« Justice et le roi des rois, le centre de la victoire, le sul-
« tan fils de sultan, l'empereur Mahmoud, le conqué-
« rant fils du sultan Moustapha, fils du sultan Moham-
« med ; moi qui par ma puissance, origine de la félicité,
« suis orné du titre d'empereur des deux terres et pour
« comble de la grandeur de mon califat suis illustré du
« titre d'empereur des deux mers..... »

Puisque le Sultan ne signait pas sous la domination manifeste de la force et qu'il n'est pas admissible qu'il ait toujours agi dans un mouvement de pure amitié, quel est donc l'avantage que la Turquie retirait des concessions par elle faites ? C'était de suppléer à l'absence d'un commerce national par le commerce des étrangers.

Voici comment s'exprime M. Féraud-Giraud à ce sujet : « Les mahométans ont une aversion innée et invin-
« cible pour faire le commerce hors de leur pays : la
« loi de Mahomet qui leur défend de sortir de chez eux
« autrement que transitoirement et sans emporter le
« Coran, sert parfaitement leur humeur peu voyageuse.

« Ils n'ont personnellement aucun commerce maritime ;
« pas de marine marchande car leurs vaisseaux sont
« mal construits, mal dirigés et mauvais marcheurs (1).

« Les Turcs ont même été longtemps d'une igno-
« rance extrême pour ce qui concerne la navigation.
« Miltitz rappelle que, lors de la guerre entre la Porte
« et la Russie terminée par la paix de Kaïnardji (10 juil-
« let 1774) le divan n'imaginant pas une communication
« possible entre la Baltique et l'Archipel de Gibraltar,
« adressa de vifs reproches à l'Ambassadeur de Venise
« de ce que la République eût permis aux escadres
« russes d'arriver dans l'archipel à travers l'Adriatique.
« Hammer assure que lors de l'expédition française en
« Egypte, les ministres turcs, pendant longtemps, ne
« voulurent pas croire que les vaisseaux français pou-
« vaient arriver dans la mer Rouge et Miltitz nous dit
« encore que la découverte de l'Amérique n'a réellement
« eu lieu pour le divan que le jour où le Gouvernement
« des Etats-Unis fit à la Porte des ouvertures pour un
« traité d'amitié et de commerce. Or le premier traité
« entre ces puissances porte la date du 7 mai 1830 et s'il
« est vrai que les premières négociations furent enta-
« mées en 1818, on voit que même cette époque est très
« rapprochée de nous » (1).

« Cependant », ajoute M. Férand-Giraud, « la Tur-
« quie a un littoral étendu, de beaux ports, de riches

(1) Féraud-Giraud, *op. cit.*, t. I, page 33.
(1) Féraud-Giraud, *op. cit.*, 1, page 34, note 1.

« productions, en un mot elle est dans les conditions « nécessaires au développement du commerce maritime. « Si les Turcs étaient inhabiles à s'emparer eux-mêmes « de cet élément de prospérité, le Gouvernement ne pou- « vait renoncer aux avantages nombreux que ce com- « merce pouvait procurer à l'Etat : il fallait donc appeler « les étrangers pour exploiter ces richesses. De là une « nouvelle cause de concession en leur faveur. Ne nous « étonnons donc pas des privilèges nombreux accordés « par les Sultans aux chrétiens qui fondaient des établis- « sements dans les Echelles du Levant » (2).

Les empiètements de la souveraineté étrangère sur la souveraineté turque et la facilité avec laquelle celle-ci les admettait, étant maintenant expliqués en théorie et en fait, il reste à indiquer la portée d'application des textes internationaux relatifs à notre objet.

Le régime des capitulations n'a pas été exclusivement applicable à la Turquie. Le Sultan avait traité pour tous les pays sur lesquels il exerçait sa souveraineté. Le régime était donc applicable dans toutes les parties de l'Empire Ottoman, musulman et non-musulman. Mais les évènements qui se sont déroulés dans le cours du XIX[e] siècle, en Orient et dans les Etats Barbaresques, ont eu pour effet d'en dégager une partie des Etats qui s'y trouvaient soumis.

En 1829, la Grèce, en devenant un Etat indépendant, entrait dans le droit commun. Il en avait été de même

(1) Féraud-Giraud, *op. cit.*, t. I, page 35.

des îles Ionniennes dès l'établissement du protectorat de l'Angleterre en 1815 (1).

Dans les principautés danubiennes, le régime était celui de la Turquie, mais les puissances occidentales ont été amenées à renoncer aux capitulations, pour certains de ces pays, à la suite des transformations apportées dans l'organisation des Balkans.

C'est ainsi que la Serbie, constituée en Etat souverain, en 1878, mais sous la réserve inscrite dans l'article 37 du traité de Berlin que le régime des capitulations y sera maintenu au gré des puissances, bénéficia de la part de la France, en 1883, d'une renonciation expresse à cette réserve, en vertu de l'article 26 du traité du 18 janvier dont voici le texte :

Art. 26. — « Le Gouvernement de la République « Française consent à renoncer aux privilèges et immu- « nités dont ses nationaux ont joui jusqu'ici en vertu « des capitulations existant entre la France et l'Empire « Ottoman. Il est toutefois convenu expressément que « les Capitulations resteront en vigueur pour toutes les « affaires judiciaires intéressant les relations des natio- « naux français avec les nationaux des Puissances qui « n'auront pas renoncé au bénéfice des Capitulations, à « moins cependant qu'il ne s'agisse d'affaires judiciaires « concernant les propriétés immobilières situées en « Serbie. »

(1) Par le traité de Londres de 1863 les îles Ionniennes sont annexées à la Grèce.

Bien que pour la Roumanie, l'article 49 du traité de Berlin maintienne les droits acquis par les différentes puissances, on peut dire qu'en fait, le régime des capitulations n'est plus en vigueur. Signalons, à ce sujet, la déclaration du 12 janvier 1887 par laquelle les Gouvernements français et roumain constataient « qu'ils étaient « convenus de régler le plus tôt possible, par un acte « diplomatique, la situation de leurs consuls respectifs, « ainsi que les conditions auxquelles sera soumis l'éta- « blissement des Français en Roumanie et des Roumains « en France. »

La Bulgarie, au contraire, est certainement encore soumise aux Capitulations. Lorsqu'elle a été constituée en Etat mi-souverain, en 1878, l'article 8 du traité de Berlin a formellement stipulé le maintien à son égard « des conventions et arrangements conclus par la Porte « avec les Puissances étrangères. » Il est vrai que depuis la Révolution du 18 septembre 1885 qui réalisa l'union de la Roumélie Orientale à la Bulgarie, cet Etat se trouve dans une situation un peu spéciale. Mais si la situation de fait est changée, la situation de droit s'est maintenue telle qu'elle a été créée par l'article 8 du traité de Berlin. Nous verrons en parlant plus loin d'un important incident qui s'est produit en 1891, que le Gouvernement français a affirmé avec succès le maintien des Capitulations en faveur de notre pays (1).

Depuis 1878 la Bosnie et l'Herzégovine étant occupées

(1) Affaire Chadourne.

et administrées par l'Autriche, ces deux pays jouissent en fait du régime de droit commun. Nos consuls dans ces provinces ont reçu des instructions pour ne plus exercer les droits qui leur appartenaient sous la domination Ottomane.

Depuis que l'île de Chypre est occupée par les Anglais, le régime des capitulations y a disparu. L'Angleterre s'est contentée d'en faire la notification aux puissances en déclarant que le régime exceptionnel n'avait plus de raison d'être, ce que toutes les puissances ont admis sans faire entendre aucune réclamation.

La Crête se trouvant maintenant placée sous le Gouvernement d'un prince grec, on pourrait être tenté d'admettre la non-application des Capitulations. Mais il importe de se rappeler que si cette île est détachée en fait de l'Empire Turc, elle lui reste rattachée en droit et que par conséquent les conventions avec la Turquie lui demeurent applicables. L'intérêt en est du reste beaucoup plus théorique que pratique.

En Egypte, les Capitulations étaient plus anciennes que dans les Etats européens du Sultan. Sans remonter à 1251, année où Saint Louis obtient, comme nous l'avons dit, de placer un consul à Alexandrie, on peut rappeler qu'avant la capitulation de 1535, Soliman « confirmait » en 1528 « aux marchands français et « cathalans le privilège et seurté de trafficq au pays « d'Egypte. » Depuis l'Egypte suivit complètement le régime de la Turquie. On trouve dans le firman d'inves-

titure de Méhémet-Ali, en 1841, la reconnaissance de l'obligation d'exécuter les dispositions des traités conclus par la Sublime-Porte avec les diverses puissances étrangères. La réforme judiciaire de 1874 a été l'occasion pour la France de faire des réserves expresses au sujet des capitulations qui doivent demeurer la loi absolue des rapports entre les deux gouvernements.

L'Algérie, depuis qu'elle est sous la domination de la France est entrée dans le droit commun et depuis notre protectorat en Tunisie les Puissances ont renoncé au régime d'exception.

La Tripolitaine est, ainsi qu'il résulte du protocole des 12-24 février 1873 auquel adhérèrent la France, l'Angleterre et l'Italie, placée dans les conditions analogues à celles des autres provinces de l'empire Ottoman.

Bien que le Maroc n'eût jamais relevé du sultan de Constantinople, il n'en est pas moins lié par des capitulations analogues à celles de la Porte. Le traité conclu en 1767 entre Sidi — Muley — Mohammed et Louis XV, autorise le roi de France à établir au Maroc le nombre de consuls qu'il jugera bon pour y représenter sa personne dans les ports de l'Empire et confère à ces consuls l'exercice des attributs de la souveraineté. « Il n'y « a pas aujourd'hui, dit M. Benoit, d'Etat musulman où « les consuls étrangers exercent davantage leur juri- « diction dans toute sa plénitude, mais il n'en est pas

non plus où cette protection soit plus nécessaire à nos « nationaux » (1).

En 1844, l'Imanat de Mascate, par un traité conclu le 22 novembre à Zanzibar reconnaît aux français les mêmes garanties que celles résultant des capitulations. Ce traité était applicable aux Etats de l'Iman, soit en Asie, soit en Afrique. A la mord de Sidi-Saïd, en 1856, rien ne fut changé à la situation antérieure : ses fils régnèrent, l'un en Asie, à Mascate, l'autre en Afrique, à Zanzibar, et continuèrent à être liés par les termes du traité. Celui-ci est donc bien toujours en vigueur.

Les relations avec la Perse sont très anciennes. Sans remonter à l'année 801 où Aaroun envoya une ambassade à Charlemagne, signalons le traité du 15 août 1715 par lequel les consuls reçoivent des pouvoirs très-étendus, et surtout le traité de Téhéran, du 12 juillet 1855, encore en vigueur, grâce auquel les attributions des consuls sont délimitées de la même façon que dans le régime concédé par la Turquie.

En Extrême-Orient les français jouissent aussi d'un régime particulier ; mais cette situation est ici beaucoup plus récente que dans les Etats musulmans.

Longtemps l'installation des français en Chine, laquelle n'a d'ailleurs commencée qu'à la fin du xviie siècle, resta assez précaire. Après le traité du 26 août 1842, qui met fin à la guerre de l'Opium, le Gou-

(1) Ang. Benoit. Étude sur les capitulations, page 66.

vernement de Louis-Philippe fit un effort pour obtenir des avantages commerciaux et en vertu du traité de Whampoa, signé le 24 octobre 1844 les ports de Canton, Foutchéou, Ningpo et Changhaï furent ouverts au commerce. Comme suite à ce traité, une proclamation du 9 avril 1849 délimita le quartier affecté à la France, et, le 5 juillet 1854, un règlement reconnaissait le droit d'organiser des conseils municipaux investis de pouvoirs étendus. Les quartiers ou « concessions » sont cédés non en pleine propriété, mais à titre de jouissance indéfinie. Elle n'emporte pas non plus, de la part de la Chine, abandon complet de son droit de souveraineté, mais celui-ci disparaît suffisamment pour que les autorités chinoises ne puissent pas faire arrêter leurs nationaux sans que le mandat d'arrêt soit contresigné par le consul, ce qui offre une certaine analogie avec l'extradition. La police et l'administration y appartiennent aux consuls. Les principales concessions actuelles en Chine sont : Changhaï, Canton, Tientsin, Nankin, etc...

Quant à la Birmanie, son annexion à l'Empire des Indes proclamée par lord Dufferin, le 1er janvier 1886, ne semble pas avoir pu annuler l'effet des traités existants avec la France, puisque le 24 juillet de la même année la suzeraineté de la Chine sur cet Etat était reconnue.

Le Japon, en 1858, accordait, à son tour, à nos consuls des droits de souveraineté sur leurs nationaux. Mais on sait que, par une succession de traités passés à partir

de 1894 et mis en vigueur depuis 1899, cet Empire a obtenu d'être affranchi du régime spécial auquel il était soumis. La France y a renoncé par le traité du 4 août 1896 qui est entré en vigueur trois ans plus tard. Nous reproduisons l'article 23 qui abroge les traités antérieurs : « Sont abrogés les traités du 9 octobre 1858, la « convention du 25 juin 1866, et, en général, tous les « arrangements conclus entre les Hautes-Puissances « contractantes existant antérieurement à cette date. En « conséquence, la juridiction française au Japon et les « privilèges, exemptions et immunités dont les Français « jouissaient en matière juridictionnelle seront suppri- « mées de plein droit et sans qu'il soit besoin de notifi- « cation, du jour de la mise en vigueur du présent traité « et les Français seront dès lors soumis à la juridiction « des tribunaux Japonais. »

Les relations avec le Siam remontent à une époque beaucoup plus éloignée. Elles existaient déjà en 1685. L'indépendance des français était probable dès cette époque, mais il ne paraît pas qu'aucune convention soit alors intervenue pour fixer les droits de nos nationaux. Il faut arriver à 1856 pour trouver un traité. Celui-ci règle la situation dans des conditions analogues à celles qui se trouvent indiquées dans le traité de Whampoa avec la Chine.

Enfin la Corée signa seulement, le 4 juin 1886, avec la France, un traité par lequel elle assure à ses nationaux une situation spéciale au milieu du peuple coréen.

CHAPITRE II

RÈGLEMENTATION INTÉRIEURE DU DROIT DE POLICE DEPUIS SON ORIGINE JUSQU'A LA FIN DU XVIIIe SIÈCLE.

Longtemps, avons-nous dit, les villes seules passèrent des conventions avec les puissances étrangères pour obtenir la faculté d'établir des colonies marchandes et nous avons montré, dans le chapitre précédent, comment ce rôle des villes fut repris par l'État lui-même.

Nous avons aussi expliqué comment les consuls étaient nommés par la colonie en dehors de toute ingérence du gouvernement. Il nous reste, sur ce point, à faire connaître dans quelles circonstances ils devinrent des agents du gouvernement. C'est ce que nous ferons au cours de ce chapitre, en retraçant l'histoire de l'organisation intérieure de la colonie. Signalons seulement, dès à présent, qu'il n'y a pas concordance entre l'époque où l'État traita lui-même et celle où le gouvernement se réserva la nomination directe des consuls.

Dans le principe, et presque jusqu'à notre époque, les colonies marchandes formèrent des cités inaccessibles à tous ceux qui n'en faisaient point partie. Une certaine étendue de terrains suffisante pour y élever les constructions nécessaires à l'habitation et les magasins qui devaient servir au commerce, suffisante aussi pour y vivre

normalement et pour que la colonie puisse prospérer, était concédée à chaque groupement dans des conditions telles que cette portion de territoire perdait en quelque sorte son caractère primitif pour prendre toute la physionomie du sol national de ceux qui l'habitaient. C'était comme un îlot national émergeant d'un territoire étranger. Il était sensé n'être pas en pays musulman. Habitée par des étrangers, cette partie du territoire était considérée comme sol étranger. Les musulmans n'y avaient pas accès et les autorités locales ne pouvaient en aucune façon intervenir dans leur police et leur administration.

Tous ceux qui appartenaient à la même nationalité étaient parqués dans ce quartier déterminé dans lequel la colonie s'enfermait chaque soir et si l'on veut faire un rapprochement entre cette organisation et une autre plus connue, on peut comparer la colonie marchande dans le Levant au ghetto des juifs au Moyen-Age.

Ainsi, ce qui constituait un consulat, c'était une réunion de marchands groupés autour d'un consul et établis sur une portion de territoire formant une enceinte réservée et fermée. Dans cet enclos s'élevaient des habitations , des magasins, des boutiques et ce qui était le plus nécessaire aux besoins de chaque jour. Il y avait un four, une boucherie, une halle aux poissons. Il y avait aussi des bains, une chapelle et parfois même une église dans les cités les plus prospères. Ces quartiers prenaient le nom de fonde ou fondique. Il a été soutenu cependant que l'expression « fonde » ou « fondique » ne servait pas

à désigner l'ensemble de la colonie, mais seulement l'emplacement où l'on mettait les marchandises. Monsieur de Brèves, dans son « Voyage en Turquie » dit : « Les fondiques sont des magasins où se serrent les marchandises qui sont apportées des Indes et de Perse par la voie d'Alep. » Mais n'en est-il pas du mot « fonde » comme du mot « comptoir » qui a deux significations : l'une restreinte et l'autre plus large désignant non plus un établissement particulier, mais un ensemble d'établissements sur certaines côtes. Cette opinion qui nous semble rationnelle et qui a aussi pour elle l'autorité d'auteurs particulièrement compétents en la matière, tels que M. Féraud-Giraud, est celle que nous adopterons. Aussi lorsque dans le cours de cette étude nous parlerons de la fondique, nous comprendrons dans cette expression la colonie toute entière.

Nous ne résistons pas au plaisir de reproduire les termes imagés dans lesquels Monsieur de Gabrielli a, en quelques lignes, dépeint ce qu'étaient les fondes. «Voyez-« vous, dit-il, dans les villes les plus importantes du « littoral africain et de l'Asie Mineure ce quartier à part « dont les Sarrasins ferment chaque nuit les issues au « moyen de portails élevés ? C'est la colonie chrétienne. « Les murs y sont plus propres et les maisons presque « toujours mieux bâties qu'ailleurs. Au rez-de-chaussée « s'étendent de vastes magasins encombrés de marchan-« dises : au-dessus logent des négociants. Il y a dans le « quartier un four et une église desservie par son prêtre ;

« le consul lui-même habite là. Il y représente l'autorité « de la Patrie absente. C'est une petite Troie comme les « exilés aiment à en construire ; et quand règne la nuit « on pourrait s'y croire dans une ville européenne si la « voix du Muezzin n'arrivait point par intervalles du « haut des minarets. »

Les quartiers étaient souvent fortifiés afin de protéger les étrangers contre les fureurs aveugles que le fanatisme musulman élevait parfois contre le giaour. Outre ce fanatisme, il y avait aussi le danger des soulèvements dans le but d'exercer des représailles. Nous avons déjà signalé plus haut que c'était au Moyen-Age une habitude répandue même dans les pays chrétiens mais qui ne subsista bientôt plus que dans les pays non-chrétiens, de faire retomber sur le groupement tout entier la faute d'un seul de ses membres. Le cas le plus normal de cette sorte de représailles se présentait à l'occasion du paiement d'une dette. Les musulmans, trouvant l'usage commode, conservèrent le système des avaries lequel consistait dans l'imposition d'un tribut qui pesait sur toute la colonie comme réparation d'un délit commis par un citoyen ou pour compensation d'une dette impayée. Les Etats européens avaient protesté contre cette pratique et l'on trouve dans les capitulations une clause stipulant expressément la renonciation de la part de la Turquie à ce droit brutal et injuste. C'est ainsi qu'il en est fait mention dans l'art. 7 de la capitulation de 1535 et dans l'article 22 de celle de 1740.

Malgré ces clauses, les avanies étaient souvent appliquées par les Turcs qui se montrèrent toujours peu soucieux de l'observation des conventions passées. Il y avait alors pour les européens personnifiés aux yeux des Ottomans comme des groupements solidaires, une nécessité absolue d'opposer à la force non seulement le bon droit mais surtout une résistance solide ; et les chaînes d'enceinte dont la fonde s'entourait à la nuit tombante n'étaient pas un obstacle inutile.

Derrière ses retranchements, la colonie se sentait défendue et pouvait vivre en plus grande sécurité : à la force matérielle, elle ajouta la force de son organisation. Elle se constitua en une véritable puissance sociale, en une véritable République minuscule formée d'une aristocratie, de marchands, d'artisans, de sa plèbe et ayant ses organes publics avec des députés, un conseil de notables et un chef : le consul. Cet ensemble s'appelait le corps de la Nation.

Ce ne fut bientôt plus pour les français seulement que nos consuls exercèrent leur autorité. En concluant le traité de 1535, la France n'avait pas stipulé pour elle seule, mais aussi pour toutes les autres nations autorisées par elle à se placer sous la protection de son pavillon.

Aussi l'autorité consulaire s'étendait-elle sur les sujets des autres nations qui réclamaient la protection française. Ceux-ci habitant également la fondique, obéissaient aux règlements de la colonie, par application de ce principe que les lois de police et de sûreté s'appliquent

à tous ceux qui habitent un territoire. Ce principe que la civilisation musulmane rendait sans effet à l'égard des européens vis-à-vis de l'administration turque pouvait recevoir toute son application dans les rapports d'une organisation de civilisation avancée avec les sujets d'Etats de même civilisation. L'assimilation de tous les habitants de la fondique était telle que tous, à quelque nation qu'ils appartinssent, étaient désignés sous le nom de Français, et il eût été vrai, à la lettre, de dire qu'en Orient, tout homme avait deux patries : la sienne et la France.

Le droit de police était alors aussi complet qu'il est possible de se l'imaginer. La colonie formant en quelque sorte un Etat à part, les pouvoirs consulaires ne peuvent être mieux comparés qu'à ceux qui sont conférés dans tout Etat aux représentants de la puissance publique. Ils comprenaient non seulement le droit de police à proprement parler, c'est-à-dire celui qui consiste à faire observer les règlements pris en vue du maintien de l'ordre, mais ils s'étendaient encore au droit de faire ces règlements et de les déclarer obligatoires. Ce pouvoir règlementaire était, du reste, l'accessoire naturel du pouvoir de police. Mais il y avait plus : si des inobservations à ces règlements étaient constatées, c'était encore le consul qui jugeait les contrevenants. Il en résultait une confusion complète des pouvoirs ; et puisque nous avons commencé un rapprochement entre un Etat normal et le petit groupement qu'était la fondique, disons, pour ter-

miner la comparaison, que le Gouvernement y était absolu. Cela n'est d'ailleurs pas fait, non plus, pour surprendre puisqu'à l'époque où nous nous trouvons, la séparation des pouvoirs était chose inconnue. L'eût-elle été que l'exception se serait comprise en raison des conditions spéciales dans lesquelles la colonie se trouvait placée, conditions que nous avons suffisamment expliquées précédemment.

Quant aux points sur lesquels portaient les prévisions des consuls, on peut dire qu'ils n'avaient pas d'autre limitation que celle résultant des circonstances et des besoins qui en naissaient. On peut toutefois les ranger sous deux chefs. Ils comprenaient d'abord tout ce qui, dans une cité, peut faire l'objet d'une règlementation. C'est ainsi qu'il existait, dans chaque Echelle, tout un ensemble de dispositions que l'on peut comparer aux arrêtés municipaux de nos villes. Dans cet ordre d'idées, il y avait des règlements de voirie : la police des lieux publics était aussi prévue ; des mesures sanitaires étaient prescrites en vue d'arrêter les épidémies : on conçoit aussi que la tenue des maisons et leur entretien au moins extérieur pouvaient être l'objet de prescriptions diverses. Toute cette partie qui se rapportait aux choses apparaît comme le côté municipal du droit de police. Parallèlement à ce côté municipal il y avait aussi le côté individuel, c'est-à-dire celui qui se rapportait non plus aux choses mais aux personnes. Les règlements avaient un caractère personnel lorsqu'ils défendaient aux commer-

çants d'entrer en relations avec les autorités locales ou bien encore lorsqu'ils s'occupaient de la conduite qu'ils devaient avoir dans la colonie.

Le résultat de cette organisation fut si heureux et les colonies devinrent si prospères que le pouvoir métropolitain songea à profiter de cette situation en la rapportant à lui-même. Le gouvernement profita de ce que certains consuls s'adressaient à lui pour demander assistance lorsque leur autorité était méconnue : il intervint d'abord dans la nomination des consuls en leur donnant l'investiture ; puis il alla plus loin et il fit de ceux-ci ses propres agents.

C'est à Colbert qui eut, comme on le sait, le génie de tout ce qui touche au commerce maritime, que revient l'honneur d'avoir définitivement fixé le caractère des agents consulaires. Le ministre de Louis XIV avait compris le bénéfice que le pouvoir royal pouvait tirer des colonies fondées par les marchands de Marseille et de Montpellier. Outre le prestige extérieur qui en résultait pour sa politique, il avait reconnu la source de bénéfices commerciaux énormes qu'un empire colonial pouvait devenir pour la France puisque c'était un débouché assuré pour les produits nationaux et une mine de productions nouvelles. Aussi bien Colbert et ses successeurs firent-ils de constants efforts pour soutenir et développer les factoreries orientales.

L'ordonnance du mois d'août 1681 renferme la déclaration formelle que « nul ne pourra se dire consul de la

nation française dans les pays étrangers sans avoir commission du gouvernement. »

Nous entrons alors, quant à notre objet, dans une ère nouvelle. Désormais, nous trouvons des textes par lesquels seront réglés les attributions et les pouvoirs des consuls : et, de même que dans les rapports internationaux des traités sont venus fixer le droit d'établissement des colonies, de même des lois et ordonnances réglementeront la vie intérieure de ces groupements.

D'abord les consuls sont nommés par le gouvernement ; puis, afin que la vacance du poste n'amène pas d'arrêt dans la direction de la colonie, l'ordonnance de 1681 décide que, le consulat venant à vaquer, le plus ancien des députés de la nation qui se trouvera en exercice remplira la fonction de consul jusqu'à ce qu'il ait été pourvu à une nouvelle nomination. L'âge requis est de 30 ans au moins. Il fallait, en effet, que le consul eût l'autorité nécessaire pour se faire obéir ; et si l'on considère que par les ordonnances des 21 octobre et 3 novembre 1700, il est défendu aux marchands et en général à tous français de s'embarquer dans le but de s'établir dans les échelles du Levant, s'il n'a pas au moins 25 ans, on comprend que l'âge de 30 ans pour les consuls était un minimum.

Le consul ainsi désigné devait faire la proclamation de sa nomination dans l'assemblée des marchands du lieu de son établissement et en faire faire l'enregistrement en la chancellerie du consulat et aux greffes tant de l'Amirauté

que de la Chambre de commerce de Marseille. Ces formalités remplies, les consuls entraient en fonctions. Ils devaient convoquer, pour l'examen des affaires générales du commerce et de la nation, tous les marchands, capitaines et patrons français qui se trouvaient sur les lieux. Ceux-ci devaient se rendre à la convocation sous peine d'amende et cette amende pouvait être fixée arbitrairement selon l'ordonnance de 1681. Elle a été fixée à 50 livres par l'ordonnance du 26 juin 1708.

Dans ces assemblées on élaborait des règlements de toutes sortes et notamment ceux visant le commerce de la colonie, règlements que le consul devait faire exécuter. « Les résolutions de la nation, dit l'article 6 du titre IX « de l'ordonnance seront signées de ceux qui y auront « assisté et exécutées sur les mandements des consuls. »

Le droit de juridiction était confirmé par une référence faite aux capitulations.

Le droit de haute-police en résultait également et il était formellement reconnu aux consuls la faculté de se constituer une force publique pour l'exécution de leurs actes de justice quels qu'ils fussent. A cet effet, ils devaient choisir telles personnes qu'ils jugeaient capables de leur prêter main-forte et leur faire prêter serment.

Rien n'était changé aux pouvoirs de ceux qui étaient ainsi devenus des agents directs du gouvernement. Ils continuaient avec leurs attributions de police les fonctions règlementaires et judiciaires dont ils avaient l'exer-

cice au temps où ils étaient les élus de leurs concitoyens, sauf les indications qui pouvaient être données en vue de prendre telles ou telles mesures spéciales.

C'est ainsi que l'on peut citer le règlement fait par M. de Gastine, le 25 juin 1706, pour l'Echelle du Caire et les instructions du 18 juin 1730 adressées au premier député de cette même échelle pour lui enjoindre de faire à ses ressortissants la défense la plus expresse d'ouvrir leurs boutiques les dimanches et jours de fête et lui recommander de veiller avec le plus grand soin à ce que l'exécution de cette mesure soit exactement assurée.

Dans le même ordre d'idées, citons également la lettre du ministre au consul de Smyrne, en date du 16 juillet 1732, défendant de laisser emballer les marchandises ces mêmes jours.

Les règlements portaient aussi parfois sur des points de loyauté commerciale, comme la circulaire du 2 août 1736 qui, dans le but d'assurer la bonne foi dans l'exécution des transactions, défendait de tirer des traites d'une Echelle sur l'autre sans provision ou de détourner cette provision lorsqu'elle était faite, sous peine, contre les contrevenants de renvoi en France.

Cette règlementation portait même souvent sur des détails qui sembleraient aujourd'hui tout à fait extraordinaires mais qui alors s'expliquaient par la préoccupation de faire des habitants de la colonie des hommes fortement trempés, inaccessibles aux mollesses orientales. C'est ainsi que M. d'Amurat, consul de la Canée,

par un règlement du 23 octobre 1748, défendit aux sujets de son Echelle de se donner des repas somptueux et d'entretenir leurs maisons avec luxe. Ils ne devaient pas avoir de riches attelages ni s'entourer d'un personnel domestique nombreux. La tenue devait être simple. Il était aussi interdit, et cela dans un but de protection de l'industrie nationale, de s'habiller de drap anglais et d'une façon générale de porter des vêtements confectionnés avec des étoffes étrangères. Ils devaient enfin éviter toutes les habitudes contraires à une conduite régulière et qui auraient pu devenir pour eux l'occasion de dissiper une notable partie de leur fortune.

Toutes ces mesures étaient obligatoires sous la sanction d'une pénalité. Une amende pouvait d'abord être appliquée ; puis une peine assez curieuse consistait dans l'interdiction de sortir de chez soi. On subissait des arrêts de rigueur ou, si l'on peut dire ainsi, c'était un emprisonnement à domicile, chose compréhensible dans un centre dans lequel une prison normale avec tous ses agencements, tant au point de vue de son arrangement intérieur que de la composition de son personnel, ne pouvait pas toujours être facilement organisée d'une façon satisfaisante.

Enfin un droit tout à fait exorbitant, mais dont le bien-fondé existe encore à notre époque, ainsi que nous l'expliquerons, était accordé aux consuls par l'ordonnance de 1681. En vertu de l'article 15, ceux dont la vie et la conduite étaient jugées scandaleuses pouvaient être

expulsés des lieux de leur établissement. Toutefois les consuls ne pouvaient pas agir seuls : ils ne pouvaient prendre cette décision qu'après avoir reçu l'avis des députés de la nation. Une fois la décision prise, le consul pouvait en imposer l'exécution aux capitaines et aux maîtres de navires. Ceux-ci en recevant l'ordre, devaient embarquer les personnes frappées d'expulsion sous peine d'une amende de 50 livres.

Voici d'ailleurs le texte de cet article important de l'ordonnance de 1681.

Art. 15. — « Pourront aussi les consuls, après infor-
« mation faite et sur l'avis des députés de la nation, faire
« sortir des lieux de leurs établissements, les Français
« de vie et de conduite scandaleuses. Enjoignons à tous
« capitaines et maîtres de les embarquer sur les ordres
« du consul à peine de 50 livres d'amende applicables
« au rachat des captifs. »

La Nation était à son tour soigneusement composée. Pour en faire partie, il fallait y être autorisé et le nombre des marchands qui y étaient admis était restreint d'une façon systématique ; le gouvernement mettait ses soins davantage à le limiter qu'à l'étendre. Il voyait à cela un avantage commercial qui se déduisait assez naturellement des idées de l'époque où les monopoles commerciaux jouissaient de toutes les faveurs. A un autre point de vue, plus la population était nombreuse, plus il y avait à redouter d'y rencontrer des éléments mauvais susceptibles de compromettre le bon renom de la cité.

Et c'est bien ce souci qui avait fait reconnaître aux consuls le droit d'expulser un sujet dangereux s'il s'était introduit dans la colonie.

Au contraire, la limitation du groupement à un nombre restreint d'individus apparaissait comme une garantie de force et de cohésion. Le ministre pouvait en quelque sorte tenir la nation toute entière dans la main et la diriger à son gré, ce qui correspondait bien au but recherché.

C'était la Chambre de commerce de Marseille qui accordait les autorisations (1). Celles-ci avaient une durée de dix ans, mais ne pouvaient être renouvelées après un séjour en France. On ne voulait pas, en donnant des autorisations de trop longue durée, se mettre dans l'obligation de subir la présence de personnes qui n'auraient plus semblé aptes à rendre les services que l'on attendait d'elles et qui d'ailleurs ne méritaient pas par leur conduite, d'être l'objet d'une mesure d'expulsion. D'un autre côté, on voulait que la France profitât des fortunes faites en Orient et pour cela il fallait empêcher les commerçants de s'y fixer définitivement. En fait, le choix portait de préférence sur les jeunes gens appartenant aux familles commerçantes. Ces jeunes gens allaient faire leur stage ainsi dans les Echelles du Levant lesquelles étaient considérées, selon le mot de

(1) La nécessité d'une autorisation pour faire le commerce dans le Levant subsista longtemps. Supprimée par le décret du 21-29 juillet 1791, elle fut bientôt rétablie par l'arrêté du 4 messidor an XI pour n'être définitivement abolie que par l'ordonnance du 18-23 avril 1835.

Colbert, « comme un séminaire propre à former de bons « marchands. »

L'expression de « séminaire » n'était d'ailleurs pas trop forte puisque les femmes en étaient exclues. Tout au plus de rares exceptions pouvaient-elles, en principe, être accordées, mais il y avait peu d'applications de ce droit d'admettre des dérogations à la règle. Le consul lui-même subissait le régime commun avec une rigueur à peine atténuée : il ne pouvait se faire accompagner de sa femme que si elle était « d'un âge avancé. » A la Chambre de Commerce de Marseille on considérait que les femmes auraient été un objet de distraction fâcheuse pour les commerçants qui auraient été exposés à oublier le caractère national de leur mission. « Ce sexe, disait-« on, divise les commerçants et les détourne de leur « commerce. » A plus forte raison les mariages avec les femmes orientales connues pour leur frivolité et leurs goûts désordonnés pour les parures était interdit plus rigoureusement encore.

On retrouve dans ce célibat forcé une application de cette idée que les installations dans le Levant ne devaient pas être des installations permanentes, mais devaient conserver un caractère essentiellement transitoire et passager. En empêchant d'y fonder une famille on rendait beaucoup plus relâché le lien qui pouvait retenir sur le sol étranger et, dès lors, le retour en France était le but final de chacun. La conséquence était que la fortune faite à l'étranger y rentrait avec les commerçants.

Au point de vue pécunier, il fallait encore offrir certaines garanties pour être autorisé à faire le commerce dans les Echelles. On craignait de voir des jeunes gens partir poussés par l'esprit d'aventure et rester bientôt sans ressources à la charge de la colonie. C'est pourquoi un cautionnement de 40 à 60 mille livres devait être versé à la Chambre de Commerce de Marseille.

On voit quel rôle important jouait cette Chambre de commerce. Il est impossible de ne pas en dire quelques mots dans un sujet qui se rattache aux établissements des Echelles. Elle a été le plus précieux auxiliaire du pouvoir central qui ne voulait à aucun instant perdre de vue le commerce oriental. Le ministre avait souvent besoin de faire appel à sa compétence indiscutable et il ne manquait pas de s'en servir. Aussi lui avait-on donné la haute-main sur les Echelles et l'on peut dire que tout le commerce du Levant en relevait.

Elle avait sur les « nations » ce qu'on appellerait aujourd'hui la tutelle administrative et financière. Toutes les délibérations des assemblées lui étaient soumises et elle pouvait ou les admettre ou les reviser. Les comptes des députés étaient vérifiés par elle et lui étaient à cet effet adressés de trois mois en trois mois.

La Chambre de commerce de Marseille est l'institution la plus ancienne qui ait été organisée en France pour

(1) La nécessité d'un cautionnement était maintenue par le décret du 21-29 juillet 1791 et par l'arrêté du 4 messidor an XI. Elle ne fut supprimée que par l'ordonnance du 18-23 avril 1835.

le développement de l'industrie et du commerce. On lit dans le préambule de « l'Inventaire des archives histo-« riques de la Chambre de Commerce de Marseille », publié par M. Teissier que son établissement a précédé d'un siècle ceux du Conseil Royal de Paris et des Chambres de Lyon, de Bordeaux, de Toulouse, de Rouen, de Lille, de la Rochelle et de Dunkerque lesquels furent tous créés de 1700 à 1714.

C'est l'état lamentable du commerce à la fin du xvi[e] siècle qui après avoir été si prospère était tombé dans une situation extrêmement précaire qui donna l'idée d'une réorganisation. Un consul proposa, en 1599, au Conseil municipal de confier à quelques citoyens capables et dévoués le soin de rétablir les relations que la cité entretenait jadis si actives avec le monde commerçant. Une commission fut nommée et elle commença aussitôt l'élaboration de sa tâche. Cette commission reçut bientôt le nom de « Bureau du Commerce » et fut formée de 4 députés, du consul et d'un assesseur.

Dès cette époque, son rôle était déjà bien caractérisé, mais c'est surtout à partir de 1650, année où elle fut réorganisée, que l'importance de ses travaux devint considérable.

Le règlement du 13 novembre 1650 qui est un véritable titre constitutif de l'institution, décidait que la Chambre serait composée de 3 consuls, de 4 députés et de 8 conseillers renouvelés par moitié chaque année. Elle devait s'occuper de toutes les affaires commerciales, recevoir

les plaintes des marchands et capitaines, pourvoir aux abus des Echelles du Levant et fixer les impositions qu'elle jugeait nécessaire d'établir. Elle cessa aussi de s'appeler Bureau de Commerce pour prendre le nom officiel de « Chambre de Commerce. »

En 1751 la Chambre fonctionnait toujours dans les mêmes conditions et son importance était devenue telle que la nécessité d'augmenter le nombre de ses membres se faisait sentir. Des lettres patentes du 13 août 1751 furent donc signées qui élevèrent le nombre des députés à 12 au lieu de 4 et la durée de leurs fonctions à 6 années. Ces lettres annonçaient aussi que le roi se réservait de déterminer incessamment les attributions de la Chambre. Une ordonnance du 17 janvier 1753 intervint à ce sujet. Entre autres dispositions, cette ordonnance confirmait à la Chambre de Commerce de Marseille l'administration générale du Commerce des Echelles et, pour montrer l'importance que le roi attachait aux relations avec le Levant, l'inspecteur du commerce du Levant et de Barbarie était désigné pour être le chef et le Président de la Chambre.

Cette organisation fut encore modifiée en 1779 par l'ordonnance du 27 novembre. Il suffira d'en reproduire l'article premier relatif à la composition de l'Assemblée, car ses attributions furent conservées :

Article premier. — « La Chambre de Commerce de « Marseille ne sera composée à l'avenir que de 10 per- « sonnes : savoir : de l'un des deux échevins en exer-

« cice de l'ordre des négociants et qui sera toujours le « plus ancien, de huit députés et d'un archivaire lequel « n'aura pas voix délibérative. Ladite Chambre s'appel- « lera et intitulera : Les échevins et députés du Com- « merce de Marseille. »

On le voit, la principale innovation consistait dans l'élimination presque totale des échevins. Il était dit à ce sujet dans l'exposé des motifs de l'ordonnance que l'accroissement de la ville de Marseille avait tellement multiplié les affaires de son administration municipale qu'il n'était plus possible que les officiers municipaux puissent partager leur attention entre les soins qu'ils doivent à la municipalité et ceux qu'exigent le commerce, surtout depuis que la nouvelle forme donnée en 1766 à l'administration municipale y a introduit des citoyens de différents ordres dont le plus grand nombre n'a pas été dans les conditions leur permettant d'acquérir les connaissances nécessaires pour conduire les opérations du commerce. « Nous avons cru, dit le roi, ne devoir « confier ces soins intéressants qu'à des personnes dont « les talents connus pour le commerce eussent d'ailleurs « été fortifiés par une longue expérience. Notre intention « n'est cependant pas d'ôter aux officiers municipaux « l'entrée et l'influence qu'ils doivent avoir à la Chambre, « ni de détruire les rapports qui ont toujours existé à « Marseille entre la municipalité et le commerce, mais « de les conserver en les soumettant seulement à un

« nouveau régime qui leur sera plus avantageux à l'un « et à l'autre. »

Sous le couvert de ces formes, il apparaît clairement que le roi voulait renforcer encore le caractère de la Chambre de Marseille et en faire un organe plus homogène.

C'est sous l'empire de cette législation que fut rendue l'ordonnance du 3 mai 1781 qui, en maints articles, confirme et précise les attributions de l'Assemblée. Antérieurement déjà elle avait été chargée de subvenir aux frais des consulats et de payer aux consuls et aux drogmans leurs appointements en échange du droit qui leur était concédé de percevoir certaines taxes appelées droit de consulat. Citons à titre d'exemple l'article premier du titre II de l'ordonnance de 1781 aux termes duquel « Sa Majesté fait très-expresse inhibitions et défenses « à tous ses sujets de passer dans les Echelles du Levant « et de Barbarie sans avoir obtenu d'Elle préalablement « un passeport contresigné par le Secrétaire d'Etat « ayant le département de la Marine ou un certificat de « permission de la Chambre de commerce de Marseille, « à peine d'être renvoyé en France et d'encourir une « amende de 500 livres applicable à la rédemption des « captifs. »

L'article 59 du même titre enjoint aux députés de la Nation d'informer la Chambre de Commerce des évènements qui pourraient survenir et qui seraient de nature à intéresser le commerce.

Enfin disons qu'une copie des comptes présentés par les députés de la Nation devait aussi être envoyée à la Chambre de Commerce de Marseille après que ces comptes avaient été examinés par une Assemblée de la Nation spécialement tenue à cet effet (1).

L'ordonnance du 3 mars 1781 dont nous venons de rapporter quelques dispositions à l'occasion de la Chambre de Commerce de Marseille, offre au point de vue du droit de police des consuls un intérêt particulier. Elle marque un pas très net dans le mouvement de centralisation du droit de règlementation. Elle fixe une foule de points sur lesquels, par conséquent, les consuls n'auront plus à faire individuellement des règlements, mais seulement à faire exécuter ceux édictés par le pouvoir central. Ce que le droit de règlementation perdait, le droit de police le gagnait peut-être par l'autorité particulière qu'avaient les dispositions contenues dans les ordonnances.

D'ailleurs les points prévus ne différaient guère de

(1) La Chambre de Commerce de Marseille disparut avec toutes les autres Chambres de Commerce, englobée dans la même mesure générale de suppression résultant du décret du 27 septembre 1791. Mais elle fut rétablie avec un certain nombre d'autres par l'arrêté du 3 nivôse an XI. Toutefois ses pouvoirs n'étaient plus aussi étendus qu'auparavant : notamment elle n'était plus qu'intermédiaire pour la délivrance des autorisations de commerce dans le Levant, autorisations qui désormais étaient accordées par le Ministre de l'Intérieur. Avec des alternatives diverses la Chambre de Commerce de Marseille conserva son privilège jusqu'en 1835, époque à laquelle l'ordonnance du 18 avril fit rentrer cette institution dans le droit commun en même temps que le commerce du Levant devenait définitivement libre sans autorisation préalable ni cautionnement.

ceux qui avaient fait l'objet de la règlementation antérieure, car le résultat recherché était le même. C'est ainsi que dans le but de maintenir les commerçants dans une existence laborieuse, il était interdit par les instructions à la Nation de Chypre « à tous français capitaines « ou autres, de jouer à des jeux de hasard. » Le jeu occasionnait, en effet, une perte de temps et pouvait être un élément de désorganisation commerciale, en ce sens qu'il permet de faire une fortune sans travailler ou, du moins, expose à cette illusion, et met celui qui a réalisé des bénéfices commerciaux dans le cas de perdre dans un coup de dés, les fruits de son labeur.

L'ordonnance du 3 mars 1781 renferme une disposition générale à ce sujet. L'article 34 du titre II est ainsi conçu : « Défend sa Majesté à tous français établis au « Levant et en Barbarie, de jouer aux jeux de hasard « sous peine d'être renvoyés en France et d'être punis « suivant les ordonnances. Enjoint sa Majesté à son « Ambassadeur à Constantinople, aux consuls, aux vice- « consuls des autres Echelles d'informer le secrétaire « d'Etat ayant le département de la Marine des contra- « ventions commises à cet égard, soit à terre, soit à bord « des bâtiments marchands français, dans les rades et « ports de leur département. »

Défense était faite également de porter un autre costume que le costume européen.

Il était encore interdit de s'assembler dans des lieux de plaisir ou dans des réunions que le consul n'avait pas

spécialement autorisés. Nous trouvons cette disposition reproduite dans l'édit du 3 mars 1781. Elle est contenue dans l'article 32 de son titre II dont voici les termes : « Défend sa Majesté à ses sujets établis au Levant et en « Barbarie d'avoir des lieux d'assemblée particulière « sous le nom de Cazin, de s'assembler sous quelque « prétexte que ce soit sans la permission de l'Ambas- « sadeur du roi à Constantinople et des consuls et vice- « consuls dans les autres Echelles. »

Signalons encore l'article 33 aux termes duquel il est défendu à tous les sujets français « d'aller chez les puis- « sances du pays sans la permission de l'ambassadeur « et des consuls et vice-consuls. » Ces mesures étaient prises en vue de maintenir l'ordre au sein de la colonie et c'était aux consuls qu'incombait le soin, en vertu de leur droit de police, de veiller à l'observation de toutes ces prescriptions.

D'ailleurs pour intéresser davantage les membres de la colonie à l'observation des mesures d'ordre, il leur était déclaré que si les désordres que l'on a voulu éviter et que leur indiscipline a suscités, entraînent des dommages ou des pertes, c'est sur chacun d'eux individuellement qu'en retomberont les conséquences. « Tous les « évènements de quelque espèce qu'ils puissent être, « comme avaries, révolutions, invasions et généralement « tous les autres cas et accidents imprévus qui pourront « arriver dans les Echelles du Levant et de Barbarie et « tous les dommages, pertes, avances, dépenses et four-

« nitures seront entièrement à la charge des parti-
« culiers. »

Ceux-ci ne pouvaient même pas se couvrir de l'aléa de ces pertes au moyen d'une contribution. Il était défendu, afin d'arriver à ce résultat, à la Chambre de Commerce de Marseille qui avait pourtant qualité pour prélever certaines taxes, de faire payer aucune somme, ni d'établir sur le commerce général du Levant et de Barbarie ou tout autre, aucune levée ou contribution à cet effet : et pareille prohibition était faite par sa Majesté « à ses officiers établis en Levant et en Barbarie. » Ceux-ci n'avaient le droit « de faire payer, par les dépu-
« tés des Echelles, aucune somme pour lesdits objets,
« sur les fonds appartenant à la caisse de ladite
« Chambre ; de souffrir qu'il soit mis aucune imposition
« sur le commerce desdites Echelles et qu'il soit fait des
« emprunts en corps de Nation, sous quelque prétexte
« que ce puisse être, à peine d'en répondre personnel-
« lement. »

Enfin le dernier article de la section énonçait une recommandation générale. C'est l'article 40 ainsi conçu :
« Ordonne sa Majesté à tous français établis dans les
« Echelles du Levant et de Barbarie et à tous capitaines,
« patrons, navigateurs et passagers d'être réservés dans
« leur conduite sous peine de punition exemplaire
« contre ceux qui compromettraient la tranquillité de
« la Nation et troubleraient l'ordre public. »

On peut rattacher à ces dispositions un assez grand

nombre de mesures qui se trouvent ainsi renfermées dans l'ordonnance de 1781 et qui achèveront de donner une idée de l'étendue et de l'importance du rôle des consuls en matière de police.

Ceux-ci pouvaient renvoyer en France les prêtres séculiers et réguliers et « les autres religieux » qui auraient eu une conduite scandaleuse ou qui se seraient immiscés dans les affaires étrangères à leur ministère par exemple dans les affaires de la Nation, dans celles des particuliers ou des gens du pays : ou encore qui auraient par des liaisons suspectes ou des intrigues compromis le bon ordre.

Le droit d'expulsion existait également contre les prêtres qui auraient célébré des mariages sans s'être assurés que les autorisations nécessaires avaient été accordées par le secrétaire d'Etat ayant le département de la Marine. La même répression devait être appliquée à ceux qui s'étaient ainsi fait marier.

Les consuls devaient, en outre, faire tout ce qui dépendait d'eux pour entretenir la subordination des religieux envers leurs supérieurs.

Ils devaient renvoyer en France ceux qui n'exerçaient aucun état dans les Echelles et expulser les étrangers vagabonds.

Comme il était interdit d'acquérir aucuns biens fonds et immeubles autres que les maisons, caves, magasins et autres propriétés nécessaires pour le logement et pour

les effets et marchandises, ils devaient renvoyer en France ceux qui avaient transgressé cette défense.

La même prohibition existait, sous la même sanction pour la prise à ferme des biens des princes de Barbarie ou de leurs sujets ainsi que pour les associations avec les fermiers.

Les consuls devaient encore veiller à ce que les sujets français ou protégés français ne soient pas propriétaires de vaisseaux, saïques et autres bâtiments du pays. La sanction à appliquer aux délinquants était, pour les premiers, le renvoi en France pour les seconds la perte de leur qualité de protégé.

L'article 68 du titre II défendait de prêter son nom aux étrangers pour faire le commerce : en conséquence, les consuls devaient confisquer les marchandises des contrevenants et leur appliquer une amende de 3.000 livres.

Les consuls ne devaient laisser débarquer aucuns ballots de drap qu'ils ne soient marqués des plombs d'inspection de Montpellier et de Marseille et qu'ils ne soient accompagnés des certificats des inspecteurs. Ils devaient dresser procès-verbal du défaut des plombs et de certificat et l'envoyer avec lesdits ballots à la Chambre de Commerce de Marseille pour y être statué selon les règlements.

Ils devaient également renvoyer les pièces qui n'étaient pas conformes aux échantillons ou qui n'avaient pas la largeur règlementaire.

Il était interdit aux navigateurs français d'aller dans les auberges et tavernes du pays et à plus forte raison de tenir aucun de ces établissements. Tout au plus était-il permis, avec l'autorisation du consul, d'ouvrir pour les gens de mer, passagers, voyageurs ou autres sujets du roi, une « auberge nationale » lorsque son installation paraissait nécessaire. Encore ces auberges devaient-elles toujours être placées près du logement du consul auquel il était recommandé d'exercer sur elles « la police la plus sévère. »

Toujours dans un but de bon ordre et pour éviter d'encourir les effets de la rancune des musulmans il était défendu, par l'article 36 de l'ordonnance précitée, d'acheter aucun objet et marchandises pris sur les sujets du Grand Seigneur, ou des princes de Barbarie, par des bâtiments appartenant à des puissances ennemies.

A un point de vue un peu différent l'édit s'occupait encore de la vie de la colonie. D'une façon générale, les consuls devaient évidemment prendre les mesures sanitaires que les circonstances exigeaient, mais ils devaient aussi veiller à ce que les précautions nécessaires soient prises pour que les épidémies ne se propagent pas au dehors et notamment ne soient pas apportées en France. A cet effet, il était décidé que seraient punis rigoureusement ceux qui auraient mis dans les lettres qu'ils envoyaient en France ou en d'autres pays de chrétienté « pour être remises à leurs correspondants lors de l'ar- « rivée des bâtiments ou envoyés à la poste, aucun

« échantillon de drap, étoffe, laine, soie et autres objets « susceptibles de communiquer la peste. »

Le consul avait, on le voit, un rôle considérable, mais il n'était pas abandonné à lui-même en face de toutes les difficultés d'une bonne administration. Il n'était que l'un des organes de la Nation. A côté de lui, il y en avait deux autres que l'on ne peut pas passer sous silence si l'on veut donner une idée complète de ce qu'était le groupement au milieu duquel le consul exerçait son droit de police. Ces organes étaient :

1°) L'Assemblée de la Nation.

2°) Les députés de la Nation.

L'Assemblée de la Nation comprenait dans sa composition les marchands, les capitaines et les patrons français. Les artisans et les matelots en étaient exclus par l'article 5 de l'ordonnance de 1681. Les commerçants protégés-français n'y avaient pas non plus accès bien qu'ils fussent soumis aux décisions qui s'y prenaient. La raison qui les faisait tenir à l'écart était qu'il aurait pu arriver que leur nombre fût supérieur à celui des français établis dans la colonie et, dans ces conditions, on pouvait craindre que, leurs voix étant suffisantes pour former une majorité, ils n'en profitassent pour prendre des décisions favorables à leurs intérêts mais contraires aux intérêts français. Cette situation d'un protecteur qui se serait trouvé à la merci du protégé eût été inadmissible.

Il est vrai de dire que la situation contraire n'était pas

toujours très satisfaisante et que l'assemblée s'y préoccupait parfois exclusivement des intérêts de ses membres sans songer à ceux des protégés. Les juifs notamment eurent, en diverses circonstances, occasion de se plaindre que dans les délibérations de l'Assemblée leurs affaires n'étaient pas prises en considération suffisante. D'un autre côté, ne connaissant les délibérations que par notification, ils se plaignaient que de ce fait pouvait résulter pour eux un véritable préjudice ; et ils n'avaient pas tort s'il est vrai qu'à Salonique un règlement fait pour la vente des indigos et décidant que le prix en serait diminué à une date déterminée, n'a été porté à leur connaissance que lorsque les français avaient déjà vendu la plus grande partie de ce qu'ils avaient de cette marchandise.

Les protégés n'étaient pas les seules personnes exclues: les commerçants français qui avaient fait faillite ne pouvaient entrer dans l'Assemblée et lorsqu'il y avait plusieurs associés dans une même maison de commerce, un seul d'entre eux pouvait y avoir sa place. Ces dernières mesures étaient d'ailleurs très rationnelles, la première étant encore dans l'ordre actuel des choses et la seconde étant la conséquence de cette juste conception que c'était l'intérêt commercial et non l'individu qui était représenté.

La tenue des assemblées a été réglée par l'ordonnance du 3 mars 1781 dans les articles qui font suite aux dis-

positions que nous avons reproduites plus haut relatives à la police des Echelles.

Les consuls réunissaient l'assemblée de la nation toutes les fois qu'ils le jugeaient à propos pour le bien général ou pour le bien particulier. Cette convocation était ainsi abandonnée généralement à leur appréciation, mais si le consul en était requis il ne pouvait la refuser. Les personnes désignées pour faire partie de la réunion ne pouvaient de leur côté se dispenser de s'y rendre. Une amende de 10 livres était prononcée contre les contrevenants.

Le consul était le président de l'Assemblée : il signait les délibérations prises en sa présence, mais il n'avait pas voix délibérative. Il devait seulement remettre dans la voie de la légalité ceux qui s'en écartaient. A cet effet, il faisait les observations qu'il jugeait nécessaires et son pouvoir allait jusqu'au droit de dissoudre, ou pour employer l'expression de l'article 46, de « rompre » l'Assemblée ; et cela non seulement lorsque celle-ci prenait des délibérations contraires aux ordres du roi, mais encore, dit le même article, lorsqu'il s'apercevrait que l'Assemblée sera prête à les prendre. Enfin le chancelier de chaque Echelle tenait un registre coté et paraphé dans lequel étaient inscrits les procès-verbaux d'assemblée lesquels devaient être signés par tous ceux qui y avaient assisté.

La Nation avait deux fonctions principales. La première avait pour objet les délibérations qui portaient sur

toutes les matières commerciales, par exemple : l'augmentation et la diminution des droits de l'Echelle : les arrangements pour les affaires difficiles ; l'achat et la vente des marchandises ; les moyens de donner une extension au commerce ; la répression des abus qui pouvaient se produire ; l'examen des requêtes que les étrangers présentaient en vue de devenir protégés-français, etc...

La seconde fonction de l'assemblée était de procéder à la nomination des députés de la Nation. A cet effet, la Nation se réunissait en présence de l'Ambassadeur, des consuls ou vice-consuls et par voie d'élection elle désignait le nombre des députés que l'importance de la colonie comportait. Dans les Echelles où la Nation était composée de six établissements il y avait toujours deux députés. Ceux-ci étaient alors élus pour deux ans, mais ils étaient nommés à un an d'intervalle de façon à ce que chaque année il y en ait un qui sorte d'exercice et à ce que celui qui restait ait sur celui qui entrait la priorité d'ancienneté ; le plus ancien avait le titre de premier député. Dans les Echelles où la Nation était plus réduite et restreinte à cinq négociants ou moins de cinq, il n'y avait qu'un député élu chaque année.

Les élections avaient lieu « au premier jour de décembre » pour que les députés puissent entrer en exercice le 1er janvier. Cependant au cas de mort ou de retour en France de l'un d'eux avant l'expiration de son man-

dat, il était procédé sans plus attendre à son remplacement.

Pour être élu, il fallait avoir résidé deux ans au moins dans les Echelles et n'être pas failli.

Les consuls ne pouvaient, en principe, s'immiscer dans la nomination des députés. De même que dans les délibérations ils n'avaient pas voix délibérative et devaient seulement maintenir les débats dans la voie de la légalité, de même pour la nomination des députés ils devaient rester neutres et veiller seulement à ce que la plus entière liberté ne cesse de régner. Ils assuraient en un mot l'indépendance du vote. Pourtant, par exception, ils pouvaient départager les voix lorsque deux ou plusieurs négociants avaient obtenu un nombre égal de suffrages. Dans ce cas, dit l'article 53 de l'ordonnance du 3 mars 1781, les consuls « décideront le partage en faveur de « celui qu'ils jugeront le plus capable. »

Ainsi nommés, les députés formaient le troisième organe de la colonie. D'une façon générale, ils étaient chargés des affaires de la Nation et avaient la surveillance des intérêts du commerce. Ils informaient la Chambre de Commerce de Marseille des évènements qui pouvaient survenir dans les Echelles et qui intéressaient le commerce ou la navigation de la France. A un point de vue plus particulier qui intéresse plus directement notre sujet, ils conféraient avec les consuls sur tous les objets qui leur paraissaient intéresser la Nation. Ils participaient ainsi aux travaux des consuls et ils étaient, en

conséquence, appelés à s'occuper avec eux de la police de l'Echelle, au moins à titre de conseillers.

Par tous ces détails, on voit l'importance de l'ordonnance de 1781. Notamment les attributions de police des consuls y sont réglées sur un grand nombre de points et l'on a remarqué que la sanction ordinaire de l'inobservation des prescriptions est l'expulsion.

Cette pénalité qui était prévue et règlementée par l'ordonnance de 1681 avait subi, en 1778, une modification dans le sens d'un élargissement des pouvoirs du consul. Alors qu'en 1681, celui-ci ne pouvait prendre de décision qu'après avoir reçu l'avis de la Nation d'après l'article 82 de l'édit de 1778, il peut prendre seul un arrêté d'expulsion, à la seule condition de rendre compte au Secrétaire d'Etat ayant le département de la Marine, des faits et des motifs qui l'ont déterminé.

Comme nous avons à rechercher si les dispositions de cet article et de l'article 83 qui s'y rattache sont encore en vigueur, nous reproduisons le texte de l'un et de l'autre :

Art. 82. — « Dans tous les cas qui intéresseront la « politique ou la sûreté du commerce de nos sujets dans « les pays étrangers, pourront nos consuls faire arrêter « et renvoyer en France par le premier navire de la « Nation, tout français qui par sa mauvaise conduite et « par ses intrigues pourrait être nuisible au bien géné- « ral. Dans ce cas, nos consuls rendront un compte exact « et circonstancié au Secrétaire d'Etat ayant le dépar-

« tement de la Marine des faits et des motifs qui les « auront déterminés. »

Art. 83. — « Nos consuls, en faisant embarquer un « sujet dangereux, donneront un ordre par écrit au capi- « taine du navire de le remettre au premier port de notre « royaume à l'Intendant de la Marine ou au principal « officier d'administration du port qui le fera détenir « jusqu'à ce qu'il ait reçu, à cet égard, des ordres du « secrétaire d'Etat ayant le département de la Marine. A « cet effet, enjoignons à tous capitaines et maîtres de « navires d'exécuter ponctuellement les ordres des con- « suls sous peine d'interdiction. »

Tel était, dans son ensemble, le droit de police des consuls à la fin du XVIII[e] siècle. On connaît aussi, par la description que nous avons faite de la Nation et de ses organes, dans quel milieu ce droit s'exerçait. Il nous reste à montrer comment ce droit très étendu dans le principe, s'est peu à peu transformé en perdant une partie de son application en raison de la transformation du milieu lui-même et de la perception plus nette chez les peuples de la souveraineté territoriale. C'est ce qui fera l'objet du chapitre suivant.

CHAPITRE III

EVOLUTION DU DROIT DE POLICE TENDANT A LUI FAIRE PERDRE SON CARACTÈRE MUNICIPAL POUR NE LUI CONSERVER QUE SON CARACTÈRE PERSONNEL.

Aussi longtemps que dura l'isolement dans lequel la fondique se trouvait par rapport à tout ce qui l'environnait, aussi longtemps qu'elle resta au milieu de la terre étrangère le coin du sol national que nous avons décrit, le consul exerça ses fonctions de police avec toute l'étendue d'un pouvoir illimité. N'ayant rien devant lui pour l'arrêter, rien à ses côtés pour entrer avec lui en conflit d'attributions, il appliquait toute la règlementation que l'administration d'une cité rend nécessaire. Mais lorsque la colonie ne fut plus enfermée dans les bornes étroites du quartier, lorsque son animation se déplaça et que sa vie déborda au dehors, lorsqu'en un mot les négociants se mêlèrent à la population indigène non seulement dans les rapports passagers de chaque jour, mais encore d'une façon permanente par le voisinage de l'habitation, il arriva fatalement que le droit de police aussi complet que nous le connaissons se heurta au droit semblable exercé par les autorités locales. Dans cette rencontre des deux forces, laquelle allait s'effacer devant l'autre ? D'un côté

le droit du souverain territorial s'affirmait ; de l'autre le droit concédé par les capitulations revendiquait son privilège. L'un et l'autre étaient soutenus par des considérations également légitimes et cependant l'exercice simultané de chacun d'eux était pratiquement inconciliable.

Il devait en résulter une scission. Elle fut plus ou moins longue à se former selon son objet spécial, mais le principe de la division fut tout naturellement que les droits s'appliquant à la personne devaient subsister avec toute l'ampleur ancienne et que les droits s'appliquant à la tenue de la cité devaient disparaître. Rien de plus rationnel puisque la cité indépendante disparaissait également. Le droit de police perdit donc son caractère territorial, ou, pour nous servir d'une expression déjà employée, son caractère municipal, pour prendre un caractère personnel. C'est ainsi que les choses telles que celles se rapportant à la voirie par exemple, passèrent dans les attributions des autorités locales, tandis que celles relatives à la conduite des commerçants restèrent soumises à la surveillance des consuls.

Cela ne se fit pas en un jour : c'est peu à peu et insensiblement que cette évolution se réalisa. Il en résulta souvent des conflits et bien des réclamations se sont élevées d'un côté comme de l'autre. A la vérité il était difficile de faire toujours avec certitude une délimitation entre la part d'activité du consul et celle des autorités locales. Aussi arriva-t-il fréquemment que les consuls se

plaignirent au sujet d'empiètements sur les matières de police concernant la personne de leurs nationaux, alors que les administrateurs locaux se plaignaient également d'empiètements sur la police municipale.

L'évolution que nous venons de signaler était commencée avant l'époque à laquelle nous nous sommes arrêtés dans le chapitre précédent et c'est à peine s'il est achevé de nos jours, j'entends d'une façon absolument certaine et surtout définitive. « C'est que, dit M. Féraud-« Giraud, l'application de pareilles règles, alors qu'elles « se fondent sur les nécessités du moment et sur des « situations qui se modifient incessamment, ne peut « manquer d'être une cause toujours renaissante de dif-« ficultés qu'un *modus vivendi* fort mobile ne saurait « prévenir et ne résout que très imparfaitement. Or, « dans la plupart des pays hors-chrétienté, on se trouve « toujours dans un état de transition, de réorganisation « mouvementée, d'attente et d'incertitude dont il faut « forcément subir toutes les hésitations et tous les em-« barras ; et s'il est trop tard pour revenir à l'ancienne « règlementation faite pour d'autres temps, il est trop « tôt pour accepter, dans ces pays, les règles du droit « commun entre nations. »

Peut-on, du moins, préciser l'époque à laquelle il faut placer le point initial de l'évolution du droit de police ? On la déterminera rationnellement en recherchant le moment où la cause déterminante de la transformation a commencé d'exister, c'est-à-dire celui où la colonie

cessa d'être circonscrite dans la fondique et où les commerçants se mêlèrent aux indigènes. Or on trouva la preuve de cette fusion dès le milieu du XVIIIe siècle. Elle se déduit des dispositions de l'article 70 de la capitulation de 1740 qui assure aux étrangers l'inviolabilité de leur domicile. Aucune disposition spéciale de cette nature ne se trouvait dans les capitulations antérieures. Elle eût, en effet, été superflue en faveur d'étrangers habitant un quartier distinct et fermé, dont l'accès était interdit aux autorités indigènes, puisque, dans de telles conditions, le respect du domicile était la conséquence du respect de la fondique elle-même. Mais une disposition particulière n'était plus inutile si la colonie se rapprochait de la cité musulmane pour en former le prolongement, si, par conséquent, le sol occupé gardant son caractère national restait soumis à l'autorité locale. Nous pouvons donc considérer qu'au XVIIIe siècle le droit de police avait commencé à perdre une partie de son étendue ancienne.

Cette inviolabilité de domicile assurée aux étrangers dans les Echelles, ne correspond pas à l'inviolabilité du domicile telle que nous la comprenons actuellement en France. Elle procède d'un tout autre principe : tandis qu'elle est chez nous une conséquence de la liberté individuelle et du respect dû à la tranquillité du foyer domestique à l'encontre parfois de l'exécution d'actes même légaux, elle est, pour les Français dans les Etats du Levant, une garantie contre les actes de despotisme et

de l'arbitraire des autorités musulmanes. Aussi s'exerce-t-elle dans ces pays d'une façon beaucoup plus absolue :

« Les gens de justice, dit l'article 70 de la capitulation « de 1740, et les officiers de ma Sublime Porte, de même « que les gens d'épée ne pourront sans nécessité entrer « par la force dans une maison habitée par un français : « et lorsque le cas requerra d'y entrer on en avertira « l'ambassadeur ou le consul dans les endroits où il y « en aura et on se transportera dans l'endroit en ques- « tion avec les personnes qui auront été commises de « leur part ; et si quelqu'un contrevient à cette disposi- « tion il sera châtié. »

Ainsi, en aucune circonstance, on ne pouvait pénétrer chez un français sans que l'autorité consulaire fût représentée.

Le domicile étant comme l'enveloppe de l'individu, le droit de visite domiciliaire rentre dans la partie du droit de police que nous appelons « personnelle. » Il est donc bien dans l'ordre de la transformation que nous avons indiquée qu'il soit réservé aux consuls. Effectivement l'article 70 de la capitulation de 1740 est resté en vigueur sans modification jusqu'au milieu du XIXe siècle. Mais à cette époque la disposition qu'il renferme reçut une restriction qui fut la conséquence des faits eux-mêmes qui lui avaient donné naissance. C'est la pénétration du groupement étranger dans le groupement indigène qui avait rendu nécessaire l'inviolabilité du domicile ; c'est la pénétration plus profonde qui la rend aujourd'hui impos-

sible dans certains cas, en raison de la difficulté matérielle pour le consul de se transporter à de longues distances.

Cet effet se produisit lorsque l'acquisition des immeubles, longtemps interdite aux étrangers, fut autorisée dans l'Empire Ottoman. Cette défense primitive était consacrée aussi bien par la loi française (1) que par la loi turque. Du côté de la France, elle avait pour but, au moins dans le principe, d'empêcher les commerçants de s'attacher au sol étranger et d'assurer leur retour dans leur patrie. Du côté de la Turquie, elle résultait du caractère religieux de la propriété foncière ; l'infidèle devait rester exclu de la terre du Prophète. Cependant les idées économiques s'étaient modifiées en France et la rigueur des principes religieux s'était adouci peu à peu en Turquie. Dès lors on pouvait songer à l'admission des étrangers, chose d'autant plus désirable que déjà la prohibition était tournée, en fait, par l'usage des prête-noms.

C'est en 1867 que la Porte se décida à lever l'interdiction ancienne. Déjà, antérieurement, sous l'impulsion du mouvement des réformes dans lequel le désir de s'affranchir des capitulations l'avait fait entrer, elle avait promis d'autoriser les étrangers à acquérir et à posséder des propriétés immobilières, sous certaines conditions.

(1) L'édit du 3 mars 1781, en renouvelant la prohibition d'acquérir des biens fonds et immeubles, faisait une exception pour les maisons, caves, magasins et autres propriétés nécessaires à l'habitation et au dépôt des marchandises. Cette exception résultait de l'abandon de la foudique isolée et de la fusion des commerçants avec les indigènes.

Cette promesse était contenue dans le Hatti-Humayoun de 1856 : « Comme les lois, disait-il, qui régissent l'achat, « la vente et la disposition des propriétés immobilières « sont communes à tous les sujets de mon Empire, il « pourra être permis aux étrangers de posséder des pro- « priétés foncières dans nos Etats en se conformant aux « lois et aux règlements de police, en acquittant les « mêmes charges que les indigènes et après avoir pris « à ce sujet des arrangements avec les Puissances étran- « gères. »

Onze ans plus tard, la promesse contenue dans le Hatti-Humayoun recevait son exécution.

Dans l'article premier du firman de 1867 il est déclaré « que les étrangers sont admis au même titre que les « sujets ottomans et sans autre condition à jouir du droit « de propriété des immeubles urbains et ruraux dans « toute l'étendue de l'Empire à l'exception de la province « de l'Hedjaz (1) en se soumettant aux lois et règlements « qui régissent les sujets ottomans. » Le firman ajoute dans l'article 5 « que tout sujet étranger ne devra jouir « du bénéfice de cette loi que lorsque la Puissance dont « il relève aura adhéré aux règlements proposés par la « Porte pour l'exercice du droit de propriété. »

De ce fait le principe de l'inviolabilité du domicile des Français dans l'Empire Ottoman subit une restriction

(1) La province de l'Hedjaz est la patrie du Prophète. Les villes saintes de Médine et de la Mecque y sont situées. Cela est suffisant pour expliquer l'exception dont elle est l'objet.

considérable. Il devenait impossible d'appliquer toujours la seconde partie de l'article 70 de la capitulation de 1740. Comment exiger, en effet, que toute visite domiciliaire fût faite sous le regard du consul ! Cela était bien possible lorsque la colonie était groupée dans un même quartier de la cité musulmane, mais on se heurtait à une impossibilité pratique dès que les nationaux de ce consul pouvaient se répandre dans toutes les parties de l'Empire. Il fallait, ou bien multiplier à l'infini les agents consulaires, ou bien abandonner la garantie de l'inviolabilité du domicile, au moins dans les cas urgents, lorsque ce domicile était situé en dehors d'un certain rayon. C'est à ce dernier parti que l'on se rangea. Le protocole du 9 juin 1868 stipule que « dans les localités distantes « de moins de neuf heures de la résidence consulaire, « les agents de la force publique ne pourront pas entrer « dans la demeure d'un étranger sans l'assistance du « consul. — Celui-ci, de son côté, est tenu de prêter son « assistance immédiate à l'autorité locale. — Dans les « localités éloignées, au contraire, de plus de neuf « heures, les agents de la force publique peuvent pénétrer dans la demeure d'un étranger sans l'assistance « du consul, mais seulement en cas d'urgence et pour « la recherche de certains crimes expressément déterminés par le protocole ; dans ce cas, les agents de la « force publique doivent être assistés de trois membres « du Conseil des Anciens de la Commune, mais en outre « l'agent qui aura procédé à cette visite domiciliaire en

« devra dresser procès-verbal lequel sera transmis aux « agents consulaires. »

Cette restriction au principe de l'inviolabilité du domicile était moins une modification apportée à l'article 70 de la capitulation de 1740, que son adaptation à une situation nouvelle. Elle n'en constituait pas moins un empiètement sur les attributions de police ayant le caractère personnel et, à ce point de vue, elle dépassait la limite de la séparation que nous avons faite dans le départ des attributions entre le pouvoir local et le pouvoir consulaire. Par contre, il était logique que les propriétaires de biens fonciers, par exemple de forêts, fussent soumis aux règlements de police applicables à ces sortes de biens dans tout l'Empire ; c'était là un cas rentrant dans le droit de police territoriale.

Il serait donc exagéré de dire que l'évolution du droit de police s'effectue avec une sûreté de direction absolue. En réalité les circonstances la dirigent dans un sens comme dans l'autre. Il n'en reste pas moins exact que le droit personnel disparaîtra le dernier ; c'est celui des deux qui est le moins contesté et ce n'est qu'avec une grande circonspection et même avec une certaine hésitation que les règlements locaux sont rendus sur les matières qui s'y rapportent.

Le règlement général de 1858 concernant la police des étrangers en Egypte est instructif à cet égard.

Il débute par des considérations sur la situation de l'Egypte qui, de plus en plus envahie par les étrangers

surtout dans les villes du Caire et d'Alexandrie, devient ainsi la résidence d'individus de moralités très-diverses. L'élément mauvais de cette population cosmopolite, constituant un danger pour la sécurité publique, ne devait pas échapper à la surveillance de la police locale ; mais encore fallait-il donner à celle-ci le moyen d'exercer avec fruit sa surveillance. Or, on reconnaissait que les traités qui règlent les rapports de l'administration avec les étrangers n'avaient pas cessé d'être en vigueur bien qu'ils eussent été faits et conclus à une époque et dans des circonstances bien différentes des circonstances présentes et que, par conséquent, en ce qui concerne la police des étrangers, le gouvernement local était tenu de se renfermer dans les limites de juridiction et d'autorité déterminées par les conventions internationales. Mais on regardait comme possible, sans s'écarter des principes et des règles consacrés, de donner, par un ensemble de dispositions *purement règlementaires*, les pouvoirs dont l'autorité publique avait besoin en présence du flot de population étrangère qui se dirigeait sur Alexandrie et le Caire. Le règlement devait s'appliquer d'abord à ces deux villes et l'on posait le principe d'une extension future, en tant que de besoin, aux autres localités.

Voici les différents points sur lesquels portent les prévisions de ce règlement et comment leurs dépositions sont ordonnées.

Le règlement se divise en sept titres.

Le titre premier s'occupe de l'organisation du service. Auprès des Directeurs de la Police des deux villes sus indiquées on établit un bureau spécialement chargé de la police des étrangers. Toutes les affaires relatives à cet objet y sont centralisées pour qu'il soit procédé à l'examen des dossiers, au dépouillement,. à l'enregistrement et au classement des états et des notes fournis tant par les consulats que par l'office des passeports, ainsi qu'à la rédaction des procès-verbaux d'enquêtes préparatives.

On voit, dès à présent, que si le Gouvernement égyptien prenait en mains la direction de la police, il n'émettait pas la prétention d'agir sans la participation des consuls.

Ce bureau est institué auprès du Directeur de la Police. Sous l'autorité de ce fonctionnaire, un adjoint est chargé de l'exécution des mesures adoptées et de la surveillance que réclame l'intérêt général. Cet adjoint dirige le bureau spécial et procède lui-même aux visites et perquisitions qu'il est urgent de faire dans les hôtels, maisons garnies, cafés et cabarets tenus par les étrangers. — C'est une application du droit de police municipal.

Il interviendra activement, dit le règlement, pour mettre un terme aux scènes de violence et de désordre dans lesquelles les étrangers se trouveraient engagés et il pourra faire conduire à la police ceux qui en seraient les auteurs et les provocateurs. A cet effet, il a sous ses ordres immédiats un nombre suffisant d'inspecteurs et

de cawas et les commandants de la force armée quand ils sont requis. — Ici l'on s'écarte du respect dû à l'indépendance des étrangers vis-à-vis des autorités locales ; car c'est entre les mains des consuls qu'on aurait dû remettre les auteurs du désordre. Le gouvernement égyptien en a bien eu conscience, car il apporte tout de suite un palliatif à cette disposition : « L'adjoint chargé du ser- « vice des étrangers, dit l'article 5, pourra se mettre en « communication directe avec le consulat toutes les fois « que le cas l'exigera. » L'article 6 ajoute : « il aura soin « d'ailleurs de rendre compte au Directeur de la Police « de tous les faits qui ont exigé son intervention ou qui « lui paraissent de nature à appeler l'attention de l'au- « torité. »

L'office des passeports était aussi placé sous l'autorité du Directeur de la Police. Le service des passeports touche à la police personnelle, mais on verra que les droits de l'autorité consulaire ne sont pas entièrement méconnus.

Le titre II s'occupe de l'arrivée des étrangers dans le port d'Alexandrie où les formalités relatives à la réception des passeports sont considérées comme beaucoup moins simples que pour le Caire.

Nul passager ne peut s'arrêter à Alexandrie s'il n'est porteur d'un passeport en due forme ou pourvu d'un permis de séjour délivré soit par son consulat, soit par l'autorité locale. — L'autorité consulaire était respectée

puisque le permis de séjour délivré par elle était suffisant.

Cette autorité était au contraire reléguée à un plan secondaire par l'article 2 qui décide que « à l'arrivée de « tout navire, soit à voiles, soit à vapeur, dans le port « d'Alexandrie, le préposé en chef de l'office des passe- « ports ou, à son défaut, un des préposés en second se « rendra immédiatement à bord et se fera remettre par « le capitaine la liste nominative des passagers ainsi que « les passeports existants qu'il déposera à l'office. » Mais une atténuation suit aussitôt : dans les vingt-quatre heures l'office doit transmettre les passeports aux divers consulats dont relèvent les étrangers qui en étaient porteurs et prier ces services de leur faire connaître les personnes qui étaient munies de passeports ou auxquelles des permis de séjour avaient été délivrés.

Le titre III a pour objet le séjour des étrangers au Caire et à Alexandrie. L'article 14 dit que : « Nul étran- « ger ne pourra séjourner dans les villes d'Alexandrie « et du Caire s'il n'est inscrit au tableau des domiciliés « ou pourvu d'un permis de séjour en due forme ou « reconnu par son consulat comme voyageur jouissant « d'une certaine notoriété. » C'est à l'autorité consulaire à faire connaître la situation de ses nationaux. On lui demande, à cet effet, un état avec mention distincte des « domiciliés » et des porteurs de permis de séjour. La qualité de domicilié résulte d'une situation de fait. Y ont droit : les étrangers ayant un établissement de commerce

ou d'industrie dans le pays ou bien y possédant des immeubles ou y dirigeant une exploitation de quelque importance ou bien encore y exerçant une profession publique ou privée capable de fournir à ses besoins. Quant aux permis de séjour, ils peuvent être accordés par les consulats à ceux qui ont le désir, non de se fixer, mais de séjourner plus ou moins longtemps dans le pays. La durée du permis est en principe fixée de 15 jours à un mois, mais l'autorité consulaire peut le renouveler si elle le juge à propos et même transformer une autorisation à temps limité en un permis de séjour illimité. — L'autorité consulaire est donc toujours prise en considération suffisante pour que l'indépendance des nationaux soit respectée.

Le Gouverneur de la ville peut aussi, concurremment avec le consul, délivrer des permis de séjour. — Il n'y a encore rien en cela qui puisse paraître en opposition avec le droit reconnu par les capitulations de circuler et de séjourner librement, puisque le permis délivré par l'autorité consulaire est suffisant et que l'autorisation du Gouverneur n'est qu'une facilité de plus donnée aux étrangers pour leur séjour en Egypte : puisque, d'un autre côté, cette autorisation ne porte ombrage en aucune façon, au droit des consuls d'user de leurs prérogatives à l'égard de leurs nationaux.

Mais le règlement n'est-il pas allé un peu loin lorsqu'il a exigé le visa de l'autorité locale sur les permis de séjour ? Sans doute le visa n'est qu'une formalité qui

sert seulement à faire connaître les étrangers qui sont en règle avec leur consulat et qui ne doit pas être refusée : il s'agit uniquement de constater une situation régulière. Si le règlement n'a voulu dire que cela, il n'y a pas à protester. Mais si le visa a été exigé comme une formalité indispensable à défaut de laquelle le permis n'a pas de valeur, les termes du règlement se trouvent en opposition absolue avec ceux des capitulations et comme tels ne peuvent être admis. Or l'esprit du règlement sur cette question apparaît assez confus. En effet, si l'article 18 qui s'occupe de la délivrance du permis et du visa, n'est pas conçu de façon à faire supposer une attribution arbitraire de pouvoirs, les articles qui lui font suite laissent apercevoir une tendance à empiéter sur les droits consulaires.

L'article 18 dit simplement que « les permis de séjour « seront délivrés par les consulats ou le Gouverneur de « la ville et visés par la police locale.»

L'article 20 précise : il dit que « en cas de prolonga- « tion, le visa de la police sera de nouveau *exigible*. » Puis l'article 21 décide que « les permis de séjour illi- « mité, *soumis également au visa*, auront pour effet d'at- « tribuer aux personnes en faveur desquelles ils auront « été délivrés, le droit de résider autant de temps que « l'exigeront les affaires ou les travaux qui les ont ame- « nés en Egypte. » Enfin l'article 26 va plus loin : « Tout « étranger, dit-il, qui, un mois après la publication du « présent décret se trouvera en Egypte sans être dans

« les conditions requises pour avoir droit d'y séjourner, « et qui sont spécifiées à l'article 14, sera immédiatement « contraint à quitter le pays, à moins que, sous l'inter- « vention de son consulat, et en conséquence d'explica- « tions suffisantes, il n'en soit autrement ordonné. »

En se référant à l'article 14, dont on a lu plus haut le texte, notre article menace d'expulsion les étrangers qui ne sont pas pourvus d'un permis délivré « en due forme », ce qui veut dire, si l'on donne aux mots toute leur signification, visé par l'autorité locale. Toutefois la fin de l'article atténue sensiblement cette disposition qui serait à elle seule exorbitante : elle reconnaît aux consuls le droit d'intervenir pour obtenir que l'expulsion n'ait pas lieu. Mais ce n'est pas suffisant, car le gouvernement égyptien ne dit pas qu'il agira selon ce que les consuls décideront, mais bien que l'expulsion aura lieu à moins que sous leur intervention il n'en soit ordonné autrement, ce qui ne veut pas dire que l'intervention aura toujours cet effet. Il y a au moins ambiguité et c'est bien là la caractéristique de l'esprit de ce règlement qui cherche à dégager l'action locale des entraves qui la gênent mais qui est retenu par la crainte de dépasser les limites que lui assignent les conventions passées.

Le titre IV nous replace dans une situation conforme au principe.

Il s'agit de la police des divers établissements tenus par des étrangers. Aucun de ceux-ci ne pourra ouvrir ou gérer d'hôtels, de maisons garnies, d'appartements

meublés, cafés, restaurants, cabarets ou débits de liqueurs qu'autant que son consulat lui aura remis une autorisation avec mention du lieu où l'établissement doit être ouvert. Le Directeur de la Police confirme ces autorisations par son visa, ce qu'il refusera de faire si le lieu désigné lui semble mal choisi et s'il peut en résulter des inconvénients. — Il s'agit ici d'un droit municipal et l'obligation du visa est dans l'ordre des choses.

Les chefs de quartier doivent connaître tous ces établissements et en fournir une liste toujours exacte au Directeur de la Police, afin que celui-ci puisse s'assurer « auprès de Messieurs les consuls, de l'exactitude des « déclarations de nationalités » et prendre pour le maintien ou la suppression des établissements tenus par ceux qui ne jouissent d'aucune protection étrangère, telles mesures qu'il jugera utile. L'obtention d'une autorisation de tenir un de ces établissements entraîne l'obligation de souscrire l'engagement de se soumettre aux règlements et mesures de sûreté relatifs à la police des lieux et de se rendre au bureau de la police quand il en sera requis. En conséquence, les maîtres d'hôtels et de maisons garnies et les logeurs sont tenus d'enregistrer et de faire connaître à la Direction de la police locale les personnes qui habitent ou doivent venir habiter leur maison. A cette fin ils ont un livre coté et paraphé. Les cafetiers, restaurateurs, cabaretiers et débitants de liqueurs ne doivent donner asile la nuit à aucun étranger ; ils ne doivent coucher que les personnes employées à leur service. Il leur est

également défendu de garder dans leur établissement des consommateurs après l'heure fixée par les ordonnances pour la fermeture des lieux publics.

L'adjoint chargé de la police des étrangers a mission de veiller à l'observation de ces prescriptions, et, pour cela, il a le droit de procéder à toute heure à l'inspection des cafés, restaurants, cabarets et débits de liqueurs. Il peut même, dans ces établissements, ainsi que dans les hôtels, maisons garnies et appartements meublés pénétrer à toute heure pour y recueillir des informations et y procéder à des perquisitions lorsque la recherche d'individus poursuivis par la « police » en fera une impérieuse et pressante « nécessité. » — Il ne faut pas voir dans cette mesure la perte de l'inviolabilité du domicile pour les tenanciers de ces établissements. Il ne s'agit pas ici du domicile, mais d'un lieu public dont la surveillance rentre dans les attributs de la police municipale. Cependant le droit de procéder à des perquisitions est un empiètement sur les prérogatives des consuls : aussi trouvons-nous, comme toujours, une atténuation immédiate dans ces mots qui terminent l'article : ... « lorsque la « recherche d'individus poursuivis par la police en fera « une impérieuse et pressante nécessité. »

En cas de contravention à ces prescriptions, les personnes ci-dessus dénommées sont dénoncées à leurs consulats et le Directeur de la Police réclamera une répression. Le gouvernement local, de son côté, pourra décider la fermeture temporaire ou définitive de l'établissement.

— C'est la conséquence naturelle de son droit de ne pas accorder l'autorisation de s'installer sur un emplacement si cette installation peut présenter des inconvénients.

Enfin, en cas de rixes, actes de violence, ou attentat contre les personnes, les étrangers sont arrêtés et conduits au corps de garde, mais le consulat intéressé doit être averti sur-le-champ.

Le titre V s'occupe d'un point qui rentre essentiellement dans la police municipale : il s'agit de la police des rues, places et promenades publiques.

Le premier article du titre — le 41e du règlement — pose un principe : « Les étrangers résidant en Egypte, « dit-il, sont, aussi bien que les indigènes, soumis aux « ordonnances rendues dans l'intérêt de la sûreté de la « voie publique et aux mesures prescrites dans un but « d'hygiène. » Pour les uns comme pour les autres, ajoute l'article 42, « sont exécutoires les règlements con- « cernant le nettoyage, l'éclairage, la circulation, et la « police des rues, places et promenades publiques. »

La juridiction consulaire n'est, du reste, pas contestée par le règlement : « les contraventions, en matière de « simple police, sont dénoncées et poursuivies par les « voies de droit, auprès du consulat dont relève le délin- « quant. S'il s'agit de rixes, actes de violence, vols, « attentats contre les personnes ayant eu lieu sur la voie « publique, il est procédé comme dans le cas où ces « désordres auraient eu lieu dans des hôtels ou débits

« de boisson : les coupables sont arrêtés et le consulat « intéressé est immédiatement averti. »

Le titre VI est intitulé : « De l'Instruction préparatoire et des Jugements. » Il s'occupe de l'arrestation des étrangers ayant commis des crimes, délits ou contraventions, assez graves pour compromettre l'ordre et la sûreté publiques. On sait que les capitulations assurent aux étrangers la garantie de leur juridiction nationale lorsque les indigènes ne sont pas en jeu et l'on sait également que la coutume étendait la règle même à ce dernier cas. Le règlement dont nous nous occupons n'empiète pas sur ce droit de juridiction : il s'occupe seulement des mesures à prendre si les infractions sont de nature à compromettre l'ordre et la sûreté publiques. Le caractère de cette intervention la rendait applicable au cas de flagrant délit. Aussi dans ces cas les coupables étaient-ils arrêtés mais leurs consulats recevaient sur-le-champ avis des arrestations si elles avaient été opérées de jour et, dans la matinée du lendemain si elles avaient eu lieu de nuit. Les consuls pouvaient alors faire transférer les délinquants dans la prison consulaire ou les laisser dans la prison locale. — L'instruction se faisait en présence d'un délégué du consulat et aux termes de l'article 50 les éléments et le résultat de l'instruction préparatoire, ainsi que les observations du délégué consulaire, seront consignés en détail dans un procès-verbal qui sera remis, selon le cas, avec la personne du détenu au consulat dont celui-ci est justiciable. — Si l'instruc-

tion était favorable le prévenu pouvait être relâché tout de suite même par le fonctionnaire égyptien, ce qui n'a rien d'excessif puisque c'est lui qui a opéré l'arrestation ; nous n'en dirons pas autant de l'instruction qui aurait dû être laissée entièrement aux consuls. Si, au contraire, la culpabilité ressort de l'instruction, le directeur de la police poursuit devant la justice consulaire la répression de l'infraction (1).

Enfin le titre VII et dernier s'occupe d'une question qui, si elle se rapporte à la police des étrangers, ne vise pas directement ceux-ci. Il s'agit des propriétaires de maisons auxquels il est défendu de louer à des étrangers sans faire connaître leur nom, profession et nationalité au chef du quartier.

L'impression générale qui se dégage de l'ensemble de ce règlement est que l'hésitation et les réticences apparaissent chaque fois qu'il s'agit de reprendre une part d'autorité. On y voit le combat entre le désir de s'affranchir de la gêne des capitulations et la crainte de dépasser les limites tracées par elles. Le gouvernement égyptien fait une tentative pour anticiper sur la marche du temps. Aussi M. Gatteschi, en rapportant le règlement dans sa Mannale fait-il constater que plusieurs des dispositions qu'il renferme ne sont pas appliquées.

Cette tentative pour forcer les évènements n'est pas

(1) A l'époque de la rédaction de ce règlement toutes les infractions étaient jugées par les autorités consulaires. Depuis la réforme judiciaire en Egypte les tribunaux mixtes sont compétents pour les contraventions.

faite pour surprendre de la part de l'Egypte. Ce pays est, en effet, de toutes les provinces qui suivirent la destinée de l'Empire Ottoman, celle qui fit le plus d'efforts pour se rapprocher du droit commun européen.

Il est intéressant de constater à ce sujet qu'au commencement du XIX[e] siècle, la fondique y existait dans son état le plus primitif : les français y habitaient encore un seul immeuble que la police venait fermer chaque soir et ouvrir chaque matin et que 75 ans plus tard les étrangers étaient sur bien des points soumis à une juridiction rendue au nom du souverain local par les tribunaux mixtes.

L'organisation de ces tribunaux qui fut un succès pour la politique du Gouvernement égyptien marque le point de départ d'une plus grande assurance dans la règlementation de la police par les pouvoirs locaux. Le décret Khédival du 31 janvier 1889 en est la preuve. En effet, à l'occasion de la compétence des tribunaux mixtes, il déclare applicables les ordonnances actuellement en vigueur ou qui seront édictées à l'avenir par le gouvernement égyptien sur les points suivants : « régime des « terres, digues et canaux, la conservation des antiqui- « tés, la voirie, l'hygiène et la salubrité publiques, la « police des établissements publics tels que hôtels, cafés, « maisons meublées, cabarets, etc... ; l'introduction, la « vente et le port d'armes et de matières explosibles et « dangereuses, le droit de chasse ; le règlement des voi- « tures et autres moyens de transport ; la police des

« ports, de la navigation et des ponts, la mendicité, le « vagabondage, le colportage ; les établissements incom- « modes, insalubres et dangereux, et, en général, tous « les règlements permanents et généraux de police et de « sûreté publiques. »

Le gouvernement ne prétendait pas, d'ailleurs, aller à l'encontre des Capitulations ni créer un régime spécial pour les étrangers, mais faire seulement tout ce qui n'était pas formellement interdit par celles-ci en vue de créer une législation applicable à tous les habitants du territoire : « Les ordonnances édictées en ces matières « seront promulguées à la suite d'une délibération d'une « assemblée générale de la Cour qui se bornera à s'as- « surer 1° que les lois et règlements proposés sont com- « muns à tous les habitants 2° qu'ils ne contiennent « aucune disposition contraire aux textes des traités et « conventions et 3° que dans leurs dispositions ils ne « contiennent aucune peine supérieure aux peines de « simple police » (1).

L'application de ce décret donna pourtant lieu à bien des difficultés. Des règlements furent rendus contre lesquels des protestations s'élevèrent, notamment trois règlements du 13 juin 1891 qui déterminaient les conditions auxquelles devaient être soumis en Egypte l'exercice de la médecine et de la pharmacie ainsi que le com-

(1) Nous avons dit que les tribunaux mixtes jugent en matière pénale seulement les contraventions, c'est-à-dire les infractions punies de peines de simple police.

merce des susbtances vénéneuses. Pour être admis à exercer les deux premières professions il fallait payer une taxe de 200 piastres égyptiennes et en outre l'exercice de la pharmacie et du commerce des substances vénéneuses était soumis à des inspections. La colonie française protesta et notre Gouvernement intervint pour faire remarquer que le règlement sur l'exercice de la médecine et de la pharmacie violait l'article 63 de la Capitulation de 1740 en ordonnant une taxe non prévue par ce texte et que les règlements sur l'exercice de la pharmacie et le commerce des substances vénéneuses en autorisant les inspections, violait l'article 70 de la même capitulation qui assure l'inviolabilité du domicile. Le Gouvernement égyptien résista d'abord, mais dut bientôt céder. Par deux décrets, l'un du 17, l'autre du 21 novembre 1891 les taxes furent supprimées et il fut enjoint de ne pas procéder aux inspections.

Après l'énumération contenue dans le décret du 31 janvier 1889 et la formule générale qui la termine, on peut dire qu'en Egypte la distinction entre les attributions de police ayant le caractère municipal et celles ayant le caractère personnel est définitivement faite. Mais arrivera-t-on à une assimilation complète de la situation des étrangers dans ce pays et dans les pays de civilisation chrétienne ?

La question se pose non seulement pour l'Egypte, mais encore pour tous les autres pays de capitulation. — La réponse ne peut être que très incertaine et surtout

ne peut pas être générale. Le Japon qui s'est ouvert à la civilisation européenne et se l'est si rapidement assimilée a bénéficié d'un affranchissement complet de ce régime par une série de traités qui sont en vigueur depuis 1899. En Chine, il existe des « concessions » dans lesquelles le droit de police absorbe les attributions complètes bien que le territoire ne soit pas absolument enlevé à la souveraineté Chinoise. Nous faisons allusion au territoire de Shanghaï dont la municipalité sous la présidence du consul général a les droits d'administration les plus étendus (1). Entre ces deux extrêmes il y a des pays dans lesquels le régime est moyen comme l'Egypte et plus encore la Turquie. Il est impossible de dire si la barrière faite de la différence des mœurs s'abaissera jamais.

La Turquie a fait, depuis plus d'un demi-siècle, des tentatives répétées pour arriver à être traitée selon le droit commun des puissances européennes, mais elle a

(1) La concession de Shanghaï a reçu une organisation complète en 1855 : un corps municipal composé suivant un règlement du 11 juillet 1866 s'occupe de l'administration avec des pouvoirs dépassant quelquefois la sphère des questions municipales en France. — Le consul est le chef de la municipalité : il a sur elle un pouvoir de contrôle comparable à celui des préfets sur nos conseils municipaux. — C'est le consul qui établit les règlements de police, du moins ceux relatifs au bon ordre et à la sécurité, car les règlements concernant la voirie et la salubrité sont faits par le Conseil municipal. Il nomme aussi les agents de la force publique ; il les suspend et les révoque. — Il a encore compétence pour juger des contraventions aux règlements établis. S'il s'agit des règlements faits par le Conseil municipal, il peut être saisi d'un recours contre la décision prise par le juge de première instance qui est dans l'espèce un délégué du Conseil municipal. S'il s'agit d'une infraction à un des règlements du consul, c'est lui-même, ou un officier du consulat délégué par lui, qui est compétent.

jusqu'à présent toujours échoué. Déjà, en 1839, le Sultan, dans le Hatti-Chérif du 3 novembre proclamé dans la plaine de Gulhané, posait les bases d'une réorganisation politique dans ses Etats : il assurait à tous, sans distinction de religion, une entière sécurité quant à la vie, à l'honneur et à la fortune et un mode équitable pour l'assiette et la perception régulière des impôts. L'Europe put un instant se faire illusion. On envoyait les jeunes gens destinés aux fonctions publiques se former au contact de la civilisation chrétienne, on s'habillait à l'Européenne : on pouvait croire à la résurrection de l'Empire Ottoman. Mais au fond rien n'était changé. Sous le couvert de formes nouvelles, les anciens abus persistaient aussi vivaces que par le passé et jamais, peut-être, le char ne fut plus complet ni les finances en plus mauvais état qu'à cette époque.

Une nouvelle tentative fut faite après la guerre de Crimée. Nous avons déjà parlé du Hatti-Humayoun de 1856 qui a conduit à la reconnaissance du droit de posséder des immeubles. A nul moment la Turquie n'a été plus près de son affranchissement.

Au congrès de Paris, en 1856, on s'est demandé si la Porte entrant dans le concert européen après avoir admis les principes fondamentaux du droit international, il était encore logique de lui conserver un régime d'exception. La question a été posée dans la séance du 25 mars.

Le comte de Clarendon fit observer que ce serait une preuve des bonnes dispositions qui unissent les Puis-

sances contractantes et un gage de leur sollicitude pour les intérêts de leurs sujets respectifs, que d'appeler la Turquie à faire partie du système politique de l'Europe et de s'entendre pour mettre les rapports de leur commerce et de leur navigation en harmonie avec la position nouvelle qui serait faite à l'Empire ottoman.

Le comte Walenski demanda la même mesure en montrant qu'elle est conforme aux principes nouveaux qui vont sortir des délibérations du congrès et qu'elle est rendue admissible en présence des garanties récentes que le Sultan donna à l'Europe.

Le comte de Cavour fut encore plus pressant. Il déclara qu'aucune Puissance ne possédait une législation commerciale d'un caractère plus libéral que celle de la Turquie et que l'anarchie que l'on se plaint de rencontrer dans les transactions n'existe, en réalité, que dans les rapports personnels des étrangers et tient à des stipulations nées d'une situation exceptionnelle.

Le baron de Manteuffel invoqua des considérations d'ordre purement pratique : ayant eu à négocier un traité de commerce avec la Porte, il avait eu, disait-il, l'occasion de constater les difficultés de toute nature auxquelles donne lieu la multiplicité des conventions conclues avec la Turquie et stipulant, pour chaque Puissance, le traitement de la Nation la plus favorisée.

Le comte de Buol fut plus réservé dans son appréciation. Sans nier que certains avantages doivent résulter du règlement des relations commerciales de la Turquie

avec les autres Puissances, il fit observer qu'en toutes choses il faut tenir compte de la relativité et que les intérêts diffèrent avec les situations respectives. En conséquence, disait-il, il ne peut être procédé qu'avec une extrême circonspection à un remaniement qui touche à des positions acquises et qui remontent aux premiers temps de l'Empire Ottoman.

Pour Ali-Pacha les capitulations sont la cause de tous les maux. Il ne faut pas aller chercher ailleurs la source des difficultés qui entravent les relations de la Turquie et l'action du Gouvernement ottoman. Selon lui, les privilèges accordés aux Européens se retournent contre eux, même en limitant l'intervention de l'Administration turque et en créant une multiplicité de gouvernements dans le gouvernement ce qui est un obstacle infranchissable à toutes les améliorations.

Le baron de Bourquenay et avec lui les autres plénipotentiaires ne contredirent pas à ces observations. Ils reconnurent que les capitulations répondaient à une situation à laquelle le traité de paix tendra nécessairement à mettre fin et que les privilèges qu'elles stipulent pour les personnes circonscrivent l'autorité de la Porte dans des limites regrettables. Toutefois, ils firent toutes réserves pour l'opportunité de réformes immédiates. Celles-ci, observèrent-ils, ne doivent être admises que proportionnellement à celles de la Turquie et de manière à combiner la protection nécessaire aux étran-

gers avec les garanties qui naîtront des mesures dont la Porte poursuit l'application.

La conclusion de cet échange de vues fut la reconnaissance par tous les plénipotentiaires de la nécessité de réviser les conventions relatives aux affaires commerciales et à la condition des étrangers en Turquie. Aussi consignèrent-ils dans le protocole de la séance le vœu qu'une délibération soit ouverte à Constantinople, après la conclusion de la paix, pour atteindre le résultat recherché.

Malgré un semblable concours de déclarations bienveillantes, la situation de la Turquie est restée la même. La suppression des capitulations qui entraînerait la suppression des privilèges de législation et de police a toujours été retardée par la succession des évènements qui se déroulent périodiquement en Turquie et qui rappellent à la prévoyance des Nations que tant que le fanatisme religieux demeure lié aux institutions sociales les garanties individuelles ne peuvent être qu'éphémères.

Aussi pensons-nous que le moment est encore très éloigné où l'on verra la Turquie prendre place à côté des autres nations et participer avec elles au régime du droit international européen.

Prenant donc la situation telle qu'elle existe à notre époque, il nous reste à indiquer comment la législation intérieure a réglementé l'exercice du droit de police avec les attributions qui lui restent. Ce sera l'objet du prochain chapitre.

CHAPITRE IV

RÈGLEMENTATION ACTUELLE DU DROIT DE POLICE AVEC SON CARACTÈRE MODERNE. — POUVOIR RÈGLEMENTAIRE ET DROIT D'EXPULSION.

Dans la mesure variable dans laquelle ils subsistent encore dans les différents pays hors-chrétienté, les pouvoirs règlementaires des consuls trouvent aujourd'hui leur consécration dans la loi du 28 mai 1836.

C'est indirectement et à l'occasion de l'organisation de la juridiction de simple police que la reconnaissance en a été faite par l'article 75 de cette loi qui a pour objet spécial la poursuite et le jugement des crimes, délits et contraventions commis par les français dans les Echelles du Levant et de Barbarie.

Ces matières se trouvaient précédemment traitées par l'Edit de juin 1778 dont nous avons rapporté plus haut l'article 82 relatif à l'expulsion des nationaux dangereux. Une série de dispositions précédant cet article s'occupait de la procédure à suivre devant les tribunaux consulaires également pour la poursuite et le jugement des infractions. Mais le système de 1778 devint bientôt inapplicable devant les progrès sociaux dus à l'essor des principes de la Révolution. Ceux-ci avaient apporté de profondes modifications dans le système pénal. Jusqu'en

1790 les crimes étaient jugés par les tribunaux des Amirautés, mais les changements de juridiction opérés ayant, selon le mot de M. Parent : « brisé l'instrument « à l'aide duquel on rendait la justice à l'occasion des « faits accomplis sur les terres de la domination « turque », on se trouvera dans cette situation particulièrement fâcheuse de n'avoir plus de moyens de répression dans les Echelles. En effet, il était pratiquement impossible d'y adapter la nouvelle législation métropolitaine et l'organisation ancienne n'y pouvait plus fonctionner. On se trouva donc dans la nécessité de laisser impunies les infractions les plus graves, ce qui est la négation de la Justice et de la Morale. Les tribunaux consulaires eux-mêmes qui ne pouvaient plus appliquer les vieilles règles de procédure usitées jusqu'alors se trouvaient être, en fait, comme abolis.

Cet état de choses ne pouvait se perpétuer et l'on peut même s'étonner qu'il ait pu durer aussi longtemps. C'est en 1826 — quinze années après la mise en vigueur de notre Code Pénal et de notre Code d'Instruction criminelle — qu'un projet de loi fut soumis à la Chambre des Pairs. Cette Assemblée adopta le projet, mais le Gouvernement l'ayant abandonné il ne fut pas converti en loi. Le Travail fut repris en 1833 et on le poursuivait encore en 1834. Enfin en 1836 on aborda résolument la confection d'une loi définitive. Issue d'un projet présenté le 20 janvier 1836 et successivement modifiée et votée par

les deux Chambres, elle fut promulguée le 28 mai de la même année.

Elle se compose de six titres : le premier traite de l'Instruction ; le second, du jugement des contraventions et délits ; le troisième, de la mise en accusation ; le quatrième, du jugement des crimes ; le cinquième, des peines ; le sixième s'occupe des dispositions générales.

C'est dans le titre V relatif aux peines que se trouve la disposition qui confirme aux consuls leurs attributions règlementaires. Le dernier paragraphe de l'article 75 lequel forme à lui seul tout le titre, est ainsi conçu : « Les « contraventions aux règlements faits par les consuls « pour la police des Echelles seront punis d'un empri- « sonnement qui ne pourra excéder cinq jours et d'une « amende qui ne pourra excéder 15 francs. Ces deux « peines pourront être prononcées cumulativement ou « séparément. »

Les consuls ont donc bien toujours le droit de faire des règlements.

L'infraction à ces règlements est une contravention, dit notre article. Si on le combine avec l'article 46, § 2, par lequel débute le titre II relatif au « jugement des contraventions et délits », on voit que les infractions aux règlements des consuls sont jugées par le consul lui-même. Dans le paragraphe 2 de l'article 46, la loi décide, en effet, que « le consul statuera seul en matière de « simple police. »

Nous savons que précédemment et dès leur origine, les consuls étaient déjà compétents pour juger les contraventions à leurs règlements, et nous avons signalé à cette occasion la confusion des pouvoirs qui résultait de cet état de choses. A l'époque où nous nous placions, cela ne choquait ni en théorie ni en pratique puisque la séparation des pouvoirs était inconnue. Aujourd'hui cela constitue une anomalie qui trouve, empressons nous de le dire, sa justification dans la difficulté d'organiser tous les pouvoirs dans chaque établissement consulaire. Il s'agit, du reste, des infractions les moins graves.

Les peines prévues sont celles de simple police : un jour à cinq jours de prison et une amende de 5 francs à 15 francs. Il y a toutefois à signaler cette particularité que l'emprisonnement prononcé dans les Echelles peut être converti en une amende spéciale calculée à raison de 10 francs au plus par jour de prison. On a donné deux explications de cette mesure : d'abord la difficulté d'avoir toujours une prison aménagée d'une façon convenable au point de vue de l'hygiène ; ensuite les conséquences que pourrait avoir pour la prospérité des établissements commerciaux l'incarcération de ceux qui la dirigent. Ces raisons sont l'une et l'autre valables lorsqu'il s'agit d'infractions légères comme celles dont nous nous occupons. Mais la mesure ne s'applique pas seulement à l'emprisonnement prononcé par le consul pour inobservation de ces règlements, elle s'étend encore à celui prononcé par les tribunaux consulaires jugeant cor-

rectionnellement. Ici la seconde raison nous semble tout à fait hors de circonstance. En effet, elle conduit à permettre de replacer tout de suite à la tête de ses affaires un individu condamné peut-être pour vol et abus de confiance à l'occasion de ces mêmes affaires.

La loi de 1836 qui a maintenu aux consuls leurs pouvoirs règlementaires, leur a aussi confirmé le droit de haute-police en vertu duquel ils peuvent expulser des Echelles, pour sa conduite générale, un compatriote qui n'aurait d'ailleurs commis aucune infraction caractérisée.

Cette expulsion est, il faut en convenir, une mesure tout à fait exorbitante. Ce n'est pas une peine puisqu'elle peut être prononcée en dehors de toute faute prévue. Ce n'est pas non plus l'effet d'un droit naturel de souveraineté comme celui que possède tout Etat de se débarrasser d'un étranger perturbateur du bon ordre, puisqu'il s'agit d'un national. Cela ressemble beaucoup à une atteinte à l'un des principes fondamentaux de nos institutions modernes par la méconnaissance du droit de résidence qui dérive de la liberté individuelle.

Ce n'est pas à dire que cette mesure doive être absolument condamnée et bannie des usages. Nous venons de raisonner en théorie. Or en toutes choses, à moins que l'on ne se renferme dans le domaine de la spéculation pure, il faut faire une place à la pratique. A ce point de vue, nous reconnaissons volontiers que le droit d'expulsion a son utilité. Le pays dans lequel il est exercé

est sous l'autorité d'un Gouvernement qui se laisse aller facilement à pratiquer le système des avanies ; la moindre faute peut quelquefois entraîner les conséquences les plus graves si la répression n'est pas immédiate et éclatante. Dans ces conditions, l'expulsion n'est-elle pas la mesure brutale, sans doute, mais efficace, qui préviendra un plus grand mal.

Ces considérations ont été exposées en 1826, rappelées en 1836 à la Chambre des Députés, et renouvelées au Sénat, en 1865, dans la séance du 30 mai. Elles sont encore vraies de nos jours bien qu'elles aient perdu un peu de leur force devant les quelques progrès que le temps a apporté dans les mœurs de l'Empire Ottoman.

De l'avis de M. Pélissié du Rausas, elles ne suffiraient plus à justifier à elles seules le droit d'expulsion. Mais cet auteur tire des raisons plus convaincantes de la situation très spéciale qui est faite par les Capitulations à l'Etat étranger vis-à-vis du gouvernement ottoman.

Le raisonnement de M. Pélissié du Rausas repose sur ce que nous appellerons, si nous pouvons nous servir de cette expression, la Morale Internationale : « Plus « grande est, dit-il, l'autorité que les Capitulations « reconnaissent à l'Etat étranger sur le territoire otto- « man et plus impérieux sont les devoirs qui lui incom- « bent. Quand il s'agit pour l'Etat étranger d'assurer « l'ordre sur son propre territoire, il n'a à prendre con- « seil que de ses intérêts ; on peut dire qu'il est le maître « absolu de la situation. Il peut, s'il juge que l'état moral

« du peuple soumis à sa dépendance le permet, substi-
« tuer une législation libérale à une législation coerci-
« tive, réduire au minimum l'action du pouvoir central,
« supprimer incriminations et considérer comme licites
« des faits antérieurement punis et punis encore par
« d'autres législations. Si l'ordre est troublé par la faute
« d'une législation trop indulgente, l'Etat par son im-
« prévoyance n'a été nuisible qu'à lui-même et il n'est
« responsable que vis-à-vis de lui-même. Mais la situa-
« tion change lorsqu'il s'agit pour l'Etat étranger de
« coopérer au maintien de l'ordre sur un terriroire qui
« n'est pas le sien, avec l'Etat souverain de ce territoire ;
« l'insuffisance ou l'inefficacité de sa législation ne nuit
« pas qu'à lui-même, elle nuit aussi et surtout à l'Etat
« qui a accepté sa coopération, c'est-à-dire à l'Etat sou-
« verain du territoire, à l'Etat Ottoman dans l'es-
« pèce » (1).

Il n'est pas nécessaire, pour que ce résultat se produise, ajoute en substance M. Pélissié du Rausas, que les lois de l'Etat qui a obtenu les Capitulations, soient insuffisantes d'une façon absolue : il suffit qu'elles le soient d'une manière relative en tant que bonnes dans la métropole elles soient insuffisantes sur le territoire ottoman. Par exemple prenons notre loi sur la Presse. Son libéralisme, encore qu'il soit trouvé excessif par de bons esprits, est cependant acceptable en France. Appli-

(1) Pélissié du Rausas. — Le régime des Capitulations dans l'Empire Ottoman, tome Ier, page 265.

quée dans l'Empire Ottoman, elle pourrait devenir un obstacle au maintien du bon ordre. En présence de certains faits de presse qui n'émeuvent pas chez nous, l'Empire Ottoman pourrait se croire atteint, à tort ou à raison, dans sa sûreté ou dans sa dignité. Que pourra faire le consul pour calmer l'irritation du pouvoir local ? Absolument rien si notre législation est seule applicable. Il faut donc chercher quelque chose. Alors deux moyens apparaissent pour remédier à la situation : le premier serait d'édicter une législation spéciale destinée à régir uniquement les nationaux expatriés dans les Echelles du Levant, législation qui serait adaptée aux exigences réclamées par le devoir d'agir efficacement dans la coopération au maintien de l'ordre ; le second plus radical et plus sûr est d'autoriser l'expulsion. C'est à ce dernier parti que la législation française s'est arrêtée.

Si le droit d'expulsion est théoriquement discutable que dire de la façon dont l'article 83 de l'Edit de 1778 en réglait l'exercice ! On se rappelle que le consul pouvait, en faisant embarquer celui qui était frappé d'expulsion, donner l'ordre au capitaine de le remettre au premier port de la métropole à l'Intendant de la Marine ou au principal officier d'administration *pour qu'il soit détenu* jusqu'à l'arrivée des ordres du Secrétaire d'Etat ayant le département de la Marine.

Cette détention sans infraction serait de nos jours tout à fait inadmissible. Aussi le maintien des articles 82 et

83 de l'Edit de juin 1778 n'a-t-il pas été voté sans discussion.

Déjà, en 1826, l'article 82 que nous pensons théoriquement critiquable, avait été jugé pratiquement indispensable, mais on avait trouvé que la disposition finale de l'article 83 était inconciliable avec les principes nés de la Révolution.

En 1836, un nouveau débat s'est ouvert à la Chambre des Députés lors de la discussion de l'article 82 de la loi du 28 mai. Voici le texte de cet article :

« Sont abrogés les articles 39 et suivants jusques et « y compris l'article 81 de l'Edit de juin 1778. »

Après que la lecture en eût été faite, M. Isambert demanda la parole : « Les articles 82 et suivants de l'Edit « de 1778, dit-il, sont maintenus, mais dans l'article 83 « il se trouve une disposition qui est inconciliable avec « l'état de liberté individuelle en France. Voilà le danger de se référer à des ordonnances si anciennes. »

Puis il exprima la crainte que la loi nouvelle donnant une nouvelle force à l'édit de 1778, les officiers d'administration des ports ne fussent enclins à se prévaloir de l'article 83 pour détenir les expulsés à leur débarquement, bien qu'il ne soit certainement pas dans la pensée des auteurs de la loi que ce droit leur appartienne. Il termine en demandant l'avis de la commission sur la portée de l'article 83 non abrogé.

M. Parent, rapporteur de la loi, lui répondit. Il observa que le Gouvernement avait fourni des explications jus-

tificatives lorsque la question avait été posée en 1826, devant la Chambre des Pairs ; que ces explications avaient été retenues par la Commission de la Chambre des Députés lorsque le projet fut repris en 1834 et que les observations consignées à ce sujet dans le rapport du 9 avril 1834 avait passé sous les yeux de la commission actuelle qui les acceptait. Il donna alors lecture du passage de ce rapport qui avait trait à la question.

« L'article dont nous venons de parler plus spécia-
« lement et qui est le 82e de l'édit, autorise les consuls
« à faire embarquer tout français qui par sa mauvaise
« conduite et ses intrigues pourrait être nuisible au bien
« général. En 1826 on avait demandé l'abrogation de cet
« article et de l'article 83 qui prescrivait les mesures à
« prendre envers le français expulsé au moment de son
« embarquement en France. Répondant à cette demande
« le Ministre de la Justice convint que l'article 83 ne
« pouvait plus s'expliquer. Mais quant à l'article 82, dit-
« il, cette exception au droit commun fondée sur la loi
« et contre laquelle aucune réclamation ne s'est élevée
« jusqu'à ce jour, est indispensable au salut des Echelles
« dans un pays dont le Gouvernement se porte si faci-
« lement à faire retomber la faute d'un seul sur la tota-
« lité des nationaux et où le fait le plus léger, s'il n'était
« suivi d'une prompte réparation, peut entraîner à l'ins-
« tant même une avanie générale. Ces sages réflexions
« n'ont pas permis d'insister. Elles n'ont aujourd'hui
« rien perdu de leur force et nous ne pouvons dès lors

« demander une réforme qu'on a eu raison de ne pas « nous proposer. »

M. Parent concluait que l'article 82 devait subsister, mais que l'article 83 n'était plus compatible avec les idées nouvelles. Ses dispositions étaient réprouvées par la Charte et ne pouvaient plus être regardées comme applicables.

A la suite de ces explications le texte fut adopté avec sa rédaction primitive c'est-à-dire en portant abrogation des articles 39 et suivants jusques et y compris l'article 81. Il en résulte que l'article 83 reste en vigueur mais seulemnt en ce qu'il n'est pas contraire aux principes constitutionnels contre lesquels les lois ne peuvent s'élever. Demeure donc applicable seulement la partie qui n'est pas contraire à la liberté individuelle, c'est-à-dire celle qui donne le droit de faire embarquer un sujet dangereux mais non celle qui autorisait à faire détenir l'expulsé dans le lieu du débarquement.

Quant à l'article 82, il ne saurait y avoir aucun doute, il a été conservé avec toute sa force par la loi de 1836 (1).

(1) Notons toutefois que l'Edit de 1778 à l'époque à laquelle il a été rendu était applicable dans tous les pays étrangers : « Dans tous les cas qui intéres- « sent la politique et la sûreté du commerce de nos sujets dans les pays « étrangers ». La conception moderne de la souveraineté territoriale est un obstacle à ce que cet article soit encore appliqué en pays chrétien. Aussi faut-il lire l'article 82 comme si les mots « dans les pays étrangers » étaient remplacés par « dans les Echelles du Levant. » Une ordonnance de 1814 constate cette limitation de portée d'application et dit que dans les Etats chrétiens les consuls devront suppléer à l'action que leur donnait l'Edit de 1778 par des avertissements suivis s'il est nécessaire d'une dénonciation au Ministère de l'Intérieur.

Depuis cette époque, il n'a pas non plus cessé d'être en vigueur. Bien au contraire, il a été l'objet de plusieurs reconnaissances successives.

L'article 16 de la loi du 8 juillet 1852 relative à la juridiction des consuls de France en Chine et dans les Etats de l'Iman de Mascate dit que les consuls seront investis dans ces pays « du droit de Haute-Police conféré aux « consuls de France dans les Echelles du Levant par les « articles 82 et 83 de l'édit de 1778. »

A son tour, la loi du 18 mai 1858 relative à la juridiction des consuls de France en Perse et dans le royaume de Siam dispose, dans son article 2, que les dispositions du titre III de la loi du 8 juillet 1852, dans lequel se trouve compris l'article 16, sont applicables dans le royaume de Siam. — L'article n'ajoute pas « et le royaume de Perse » auquel cependant les droits de juridiction civile et criminelle sont concédés. M. Féraud-Giraud explique ce silence par la réserve qui serait faite du droit à l'envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire de France à Téhéran. Cette explication est, en effet, la plus probable.

Citons encore la loi du 19 mars 1862, aujourd'hui sans objet, dont l'article premier déclarait applicable aux consuls de France au Japon (1) le même article 16 de la loi du 8 juillet 1852.

Une dernière consécration résultait de l'article 13 du

(1) On se rappelle que les Capitulations ne sont plus en vigueur au Japon depuis 1899.

décret rendu le 8 mars 1886 après que l'île de Madagascar, aujourd'hui colonie française, eût été soumise à notre protectorat en vertu du traité du 17 décembre 1885. Cet article investissait les résidents et vice-résidents, à défaut des consuls « du droit de haute-police conféré aux « consuls dans les Echelles du Levant. »

Le droit d'expulsion a aussi été souvent consacré par la jurisprudence : affaire Yomtob-Lévy et Abraham Aboudarham (Conseil d'Etat 15 mars 1855) ; affaire Laffon (Conseil d'Etat 8 décembre 1852) ; affaire Bernard (Cassation le 18 décembre 1858) ; affaire Schædelin contre Chappedelaine (Tribunal de la Seine le 10 août 1878) (2).

Donc encore de nos jours, l'applicabilité de l'article 82 de l'édit de juin 1778 ne peut être discutée.

Ceci reconnu, faisons l'analyse de ses dispositions.

D'abord dans quel cas est-il applicable ? La réponse nous est donnée par l'article lui-même : « Dans tous les « cas qui intéressent la politique et la sûreté du com- « merce de nos sujets. » On le voit, la latitude laissée à l'appréciation personnelle est grande. Quels seront les faits qui seront de nature à nuire à la politique et à la sûreté du commerce ? Il est bien inutile d'essayer d'en dresser la liste même approximativement.

Toutefois on peut chercher des exemples dans les documents même anciens. Nous avons signalé à l'occa-

(2(Gazette des tribunaux n° du 11 août 1878.

sion de l'ordonnance du 3 mars 1781 une série de cas dans lesquels il était enjoint aux consuls de prononcer l'expulsion. Quelques-uns d'entre eux ne sauraient plus être retenus aujourd'hui : ce sont ceux relatifs à l'inaccomplissement des formalités à remplir pour s'établir dans les Echelles puisque ces formalités ne sont plus exigées ; mais les cas qui ne sont pas en contradiction avec la situation actuelle peuvent être cités comme des exemples toujours applicables. Ce ne sont certes pas les seuls. En fait, dit M. Pélissié du Rausas, l'expulsion est prononcée « contre des femmes de mœurs légères, « contre des vagabonds, contre des individus dont les « intrigues éveillent les soupçons du Gouvernement « Ottoman : elle a même été prononcée contre des jour- « nalistes qui collaboraient à des publications hostiles à « la France » (1).

Est-ce à dire que la latitude laissée aux consuls soit si étendue qu'elle ne trouve point de limites ? Nullement ; nous pensons au contraire que le consul dépasserait ses pouvoirs s'il expulsait un français pour cette unique raison qu'il a précédemment été expulsé d'une autre Echelle et qu'il est à craindre que sa conduite ne soit pas irréprochable dans l'avenir. Nous n'hésitons pas à dire que le consul doit attendre les évènements et n'agir que s'ils se réalisent dans le sens de ses prévisions pessimistes.

(1) Pélissié du Rausas. — Le régime des Capitulations dans l'Empire Ottoman, tome Ier, page 258.

Ceci nous amène à parler de suite des voies de recours qui peuvent exister contre les décisions des consuls. Pour traiter cette question, il importe de la diviser. Nous envisagerons d'une part, le cas où le consul aura agi avec une sévérité qui paraît excessive à l'expulsé, mais dans la limite de ses pouvoirs, d'autre part, le cas où il aura agi en dehors des limites de ses pouvoirs comme dans l'hypothèse formulée ci-dessus.

Au premier cas, l'ordre d'expulsion peut seulement être déféré au chef hiérarchique du consul, le Ministre des Affaires Etrangères, qui ratifiera ou annulera la décision prise. Là s'arrêtera le recours de l'expulsé. La voie du recours contentieux ne lui est pas ouverte. Il s'agit, en effet, d'une mesure de haute-police prise en vue d'une situation dont seuls les agents administratifs peuvent apprécier l'opportunité. Le Conseil d'Etat ne devra donc pas recevoir un pourvoi qui serait formé dans ces conditions.

Aussi bien a-t-il rejeté, par un arrêt du 15 mars 1855 celui qui lui était porté dans les circonstances suivantes : Les sieurs Yomtob-Lévy et Abraham Aboudarham habitaient à Tétouan (Maroc) et s'étaient fait naturaliser français. Au lieu de jouir paisiblement des avantages de leur nouvelle qualité, ils affichaient avec ostentation leur nationalité, au point d'exciter le mécontentement du gouvernement Marocain qui ne vit dans le changement d'état de ces sujets qu'un moyen détourné pour se soustraire à la juridiction des autorités locales. Pour éviter des dif-

ficultés sans nombre notre consul fixa aux deux commerçants, pour régler leurs affaires, un délai suffisant à l'expiration duquel il leur enjoignait de quitter le Maroc.

Yomtob-Lévy et Abraham Abouderham appelèrent de cette décision au Ministre des Affaires Etrangères qui la confirma purement et simplement le 21 mai 1853.

Ils formèrent alors un pourvoi devant le Conseil d'Etat qui statua en ces termes : « Vu : l'édit de 1778, « article 82, la loi du 28 mai 1836 abrogeant les « articles 39 et suivants jusques et y compris l'article 81 « de l'édit de 1778 ci-dessus visé ; considérant que la « décision par laquelle notre Ministre des Affaires Etran- « gères a appliqué aux sieurs Yomtob-Lévy et Abraham- « Aboudarham, en vue d'un intérêt international, la dis- « position de l'édit ci-dessus visé de juin 1778, n'est pas « de nature à nous être déférée en notre Conseil d'Etat « par la voie contentieuse... Rejette... »

Le cas d'une pétition devant le Parlement s'est présenté en 1865. Un professeur de langue française à Constantinople, M. B., ayant été expulsé pour avoir attaqué dans une série de publications pamphlétaires le personnel de l'Ambassade s'était pourvu devant le Ministre. Celui-ci ayant confirmé la décision prise, M. B. avait adressé une pétition au Sénat pour se plaindre de la mesure dont il avait été l'objet.

Voici en quels termes le commissaire du Gouvernement demanda au Sénat de n'y pas donner une suite

favorable. « Je prie le Sénat de ne pas infirmer par un « renvoi au Ministre, l'autorité des agents de France « dans les Echelles du Levant, autorité qui doit être « maintenue au contraire et confirmée, dans l'intérêt de « notre politique internationale, devant ces populations « fanatiques et barbares... Les raisons de ces sortes « d'expulsions sont des raisons toutes politiques ; elles « ne peuvent être discutées ni ici ni ailleurs, car la « mesure est prise sous la responsabilité soit de l'agent « soit du Ministre qui seuls peuvent apprécier les cir- « constances et les nécessités... Encore une fois, Mes- « sieurs, il y a un intérêt public et de premier ordre à « maintenir l'autorité de nos agents et je suis persuadé « que le Sénat, dans cette circonstance, comme dans « toute autre, viendra en aide aux nécessités de notre « politique ». — A la suite de ces déclarations, l'ordre du jour fut adopté.

Revenant à l'arrêt du Conseil d'Etat qui rejette le pourvoi porté devant lui par Yomtob-Lévy et Abraham Aboudarham, nous trouvons que cette décision est à l'abri de toute critique, car il y avait un danger immédiat auquel le consul avait voulu parer, danger qui rentre dans les cas prévus par l'article 82. « Dans tous « les cas qui intéresseront la politique », dit cet article ; c'était bien ce qui avait lieu dans l'espèce.

Mais si l'on se trouve en présence d'un danger futur et incertain, comme celui qui résulterait de la présence d'un individu expulsé antérieurement d'une autre Echelle

— ce qui rentre dans notre deuxième cas, — nous admettons parfaitement qu'un recours au Conseil d'Etat soit possible. Il y aurait alors excès de pouvoir. En effet, la loi n'a certainement pas voulu donner aux consuls le droit d'expulser sans un motif existant. Comment pourrait-on savoir, avant que les faits se soient produits, si l'on se trouvera dans un cas intéressant la politique ou la sûreté du commerce.

Reconnaissons d'ailleurs que le Conseil d'Etat aura rarement à se prononcer, car presque toujours il se trouvera dans l'impossibilité d'apprécier s'il y a, ou non, excès de pouvoir. Cela tient à la forme dans laquelle les décisions des consuls sont rendues. Elles ne sont très-généralement pas motivées ; bien plus elles peuvent n'être qu'un ordre verbal d'avoir à quitter l'Echelle. Le Comte de Bourquenay, à l'occasion de la pétition de M. B., dans la séance du Sénat, le 30 mai 1865, disait : « Mais il n'y a pas de décret en cas d'expulsion : l'am- « bassadeur lui aura fait signifier par l'entremise d'un « des drogmans qu'il eût à quitter Constantinople : Voilà « comment les choses se passèrent. »

De cette façon, comment le Conseil pourrait-il apprécier ? Le cas est donc peu pratique, mais il suffit qu'il puisse se présenter pour qu'il y ait intérêt à dégager le principe de la compétence du Conseil d'Etat.

Nous venons de voir que les consuls peuvent rendre leurs décisions sans qu'ils soient tenus de les soumettre à aucune condition de forme. Une notification verbale

suffit : Voyons maintenant s'ils peuvent prendre des décisions également sans suivre aucune procédure, en d'autres termes si leur appréciation est guidée et maintenue par quelque garantie de forme.

En 1681, l'ordonnance du roi le plus autoritaire donnait aux sujets du royaume la garantie d'un avis préalable des députés de la Nation (1). En 1778, cette garantie leur était retirée par le roi le moins autoritaire et nous savons que l'article 82 de cet édit a été maintenu sans modification par le législateur de 1836.

Nous discuterons dans notre conclusion le point de savoir si le système conservé par notre Gouvernement est le meilleur ou si l'on ne pourrait pas prendre exemple sur la législation d'un pays voisin. Pour le moment nous examinerons nos lois telles qu'elles sont et nous constatons que le consul peut prendre seul ses décisions.

Ce droit lui étant donné à lui seul (« Dans tous les cas « qui intéresseront... pourront nos consuls... ») il faut le refuser au tribunal consulaire. Celui-ci ne pourrait donc pas, en statuant sur un litige privé, prononcer l'expulsion d'un de ses justiciables.

Cette incompétence a été méconnue par le tribunal consulaire de Bucharest, le 25 juillet 1864.

Il s'agissait d'une question de concurrence commerciale. — Une demoiselle D., modiste à Paris avait passé avec les époux Briol, modistes à Bucharest, un contrat

(1) Ordonnance d'août 1681, titre IX, art. 15.

par lequel elle s'engageait à venir gérer leurs affaires. Bientôt Mlle D. déclara son intention de quitter ses patrons pour se placer dans une autre maison concurrente de la leur. Les époux Briol voyant dans ce départ et surtout dans ce nouvel établissement un fait préjudiciable et un acte de concurrence déloyale, citèrent leur ancienne employée devant le tribunal consulaire en restitution des sommes par elle reçues pour voyage, déplacement, etc... et en paiement de dommages-intérêts.

Le tribunal accueillit cette demande ; en outre il ordonna l'expulsion de Mlle D.

Celle-ci fit appel devant la Cour d'Aix qui, par arrêt du 29 décembre 1865, tout en confirmant le jugement dans sa partie relative aux indemnités, le réforma dans celle qui se rapportait à l'expulsion, par ce motif qu'il n'appartient pas au tribunal consulaire statuant au contentieux, de prendre des décisions de cette nature.

Si le consul, à l'exclusion des autres autorités, peut prendre et prendre seul, les mesures d'expulsion sans aucune condition de forme, il doit toutefois aviser immédiatement le Ministre des Affaires Etrangères en lui faisant connaître les motifs qui l'ont fait agir. Ce n'est pas une formalité dont l'inobservation pourrait entacher de nullité la mesure elle-même, mais c'est une obligation légale résultant du texte de l'article 82 et qui, si elle était négligée, engagerait la responsabilité professionnelle du consul vis-à-vis de son chef hiérarchique.

Quant à la façon dont s'exécute la décision consu-

laire, il faut distinguer selon que celui qui en est frappé s'y conforme de bon gré, ou refuse, au contraire, de s'y soumettre.

Dans le premier cas, c'est l'exécution volontaire sur laquelle il n'y a rien à dire : l'expulsé doit quitter l'Echelle, il s'en éloigne ; il n'y a pas à donner à son départ un caractère infamant, ou tout au moins humiliant, en l'entourant de mesures de force. On ne devrait pas, *à fortiori*, mettre l'expulsé en état de détention pour cette seule raison qu'il est expulsé. Cette mesure serait aussi contraire au principe de la liberté individuelle que l'eût été le maintien des dispositions de l'article 83 en ce qu'elles permettaient d'appliqur la détention lors du débarquement en France.

Dans le second cas, c'est l'exécution forcée et, si l'on doit y recourir, le Consul est autorisé à faire embarquer de force l'expulsé et même à le faire arrêter et détenir jusqu'à sa remise au capitaine du navire. Cette détention qui sera d'ailleurs de courte durée n'est pas une peine, c'est une mesure préparatoire d'exécution qui ne donne lieu à aucune critique.

Dans les cas les plus graves, l'ordre d'expulsion sera donné sans délai. Mais généralement il est accordé un certain temps pour le règlement des affaires en cours. Ce temps sera calculé en tenant compte de l'importance des affaires et sutout du danger qui pourrait résulter de la prolongation du séjour dans l'Echelle. Qu'il y ait délai ou non, les règles d'exécution sont les mêmes : ce

que nous avons dit de l'exécution volontaire et de l'exécution forcée s'appliquera soit immédiatement, soit à l'expiration du délai.

Il en sera de même, en principe, si un délai ayant été accordé vient à être retiré à la suite d'un nouveau désordre ou d'un nouveau scandale. En effet, on se trouvera alors replacé dans le cas d'une expulsion sans délai.

Mais il y a une circonstance dans laquelle il sera nécessaire d'appliquer la détention en dehors de toute résistance à partir, et c'est sans doute, celle à laquelle le rédacteur de l'Edit de 1778 a songé plus particulièrement. Pour la dégager, il faut se placer dans un milieu économique se rapprochant de ce qu'était celui des Echelles au XVIII[e] siècle, c'est-à-dire dans lequel les moyens de transport sont difficiles et rares. Toutes les Echelles ne sont pas aussi favorisées que Constantinople. Il y en a d'où les départs n'ont lieu qu'à des intervalles assez espacés. Supposons alors qu'un ordre d'expulsion soit donné avec un délai de 15 jours dont l'expiration coïncide avec un départ. Si l'expulsé, au lieu de rentrer dans l'ordre, garde son ancienne conduite, on lui retirera le délai accordé mais dans l'impossibilité de lui donner les moyens d'un départ immédiat, il ne restera que la ressource de la détention.

La détention ainsi comprise ne ressemble pas encore à celle qui était autrefois appliquée au moment du débarquement : elle reste une mesure d'exécution bien qu'avec une portée plus longue que pour l'expulsion immédiate ;

tandis que la détention à l'arrivée n'avait même pas l'excuse de la nécessité, puisque la conduite de l'expulsé, si elle avait été la même en France, n'aurait donné lieu à aucune poursuite. C'était donc une véritable pénalité sans infraction caractérisée.

Tout ce que nous venons de dire est contenu en substance dans l'article 82 de l'édit de juin 1778. Aussi le meilleur résumé que nous puissions donner des développements qui précèdent nous semble-t-il être la transcription pure et simple de ce texte :

Art. 82. — « Dans tous les cas qui intéresseront la « politique et la sûreté du commerce de nos sujets dans « les pays étrangers, pourront nos consuls faire arrêter « et renvoyer en France par le premier navire, tout fran- « çais qui, par sa mauvaise conduite ou par ses intrigues, « pourrait être nuisible au bien général. Dans ces cas, « nos consuls rendront un compte exact et circonstancié « au Secrétaire d'Etat ayant le département de la Marine « (Affaires Etrangères) des faits et des motifs qui les « aurait déterminés. »

CHAPITRE V

NATURE DU DROIT D'EXPULSION. — PRINCIPE DE LA DÉLÉGATION DE LA SOUVERAINETÉ OTTOMANE. — CONSÉQUENCES QUI EN RÉSULTENT.

Sachant désormais comment la législation règlemente l'exercice du droit de police dans tous les cas prévus, précisons la nature de ce droit pour tirer ensuite les conséquences internationales qui résulteront de cette détermination.

Deux théories sont en présence entre lesquelles il faut choisir.

La question se pose ainsi : le droit d'expulsion est-il un effet de la délégation de la souveraineté musulmane quant au droit de justice et de police, ou bien existe-t-il en vertu d'une délégation spéciale portant sur un objet distinct des deux autres et qui serait dans l'espèce le droit que possède chaque Etat d'expulser les étrangers de son territoire ? En d'autres termes, l'expulsion est-elle prononcée par application du droit général de Justice et de Police, comme le serait par exemple l'interdiction de séjour, ou bien a-t-elle lieu en vertu d'une délégation du droit spécial d'expulsion que la Turquie possède comme tout autre Etat ?

Selon que l'on admettra l'un ou l'autre de ces deux

systèmes, les conséquences internationales différeront.

Les défenseurs du premier système disent : que les Etats qui confèrent à leurs agents le pouvoir de renvoyer leurs nationaux agissent dans leur intérêt et non dans l'intérêt de l'Empire Ottoman, que, par conséquent, ils font acte d'autorité propre et n'exercent nullement par délégation le droit d'expulsion appartenant à la Turquie. D'ailleurs, ajoutent-ils, si cet Empire s'était véritablement dépouillé de ce droit, pour le déléguer aux autres Etats, comment expliquer que certains d'entre eux le refusent à leurs consuls ? Est-ce que ces Etats n'auraient pas compris l'importance d'une délégation pourtant bien précieuse puisqu'elle permet de soustraire les nationaux à une autorité qui est tenue en légitime suspicion ? Auraient-ils négligé d'exercer eux-mêmes avec la mesure que leur tempérament leur dicterait, ce droit qui, entre les mains du gouvernement local, peut devenir l'instrument des actes de la plus révoltante iniquité ? Est-il possible que ces Etats aient bénévolement livré leurs nationaux à l'arbitraire des autorités ottomanes, quand celles-ci leur offraient l'abandon d'un aussi redoutable pouvoir ? Assurément non. Alors c'est que le droit d'expulsion n'émane pas, en tant que droit spécial d'expulsion, de la souveraineté ottomane et que l'exercer ne serait pas en priver la Turquie. Telle est bien la conclusion à laquelle arrive M. Pélissié du Rausas : « La « vérité, dit-il, est que le droit d'expulsion vis-à-vis des « nationaux et le droit d'expulsion vis-à-vis des étran-

« gers sont deux institutions indépendantes l'une de « l'autre, distinctes par leur but comme par leur origine, « dont l'une peut exister sans que l'autre disparaisse et « qui peuvent aussi coexister sans se confondre ni se « contredire » (1).

Enfin, pour soutenir ce premier système l'on dit encore qu'il n'y a aucun texte dans les capitulations d'où l'on puisse induire positivement que l'Empire Ottoman ait fait abandon de son droit d'expulsion en faveur de qui que ce soit.

Si ce système était exact, il en résulterait que le Gouvernement turc ayant conservé intact son droit d'expulsion pourrait l'exercer à l'égard des étrangers sans autre règle que celle de son bon plaisir et selon l'idée qu'il se faisait d'un danger plus ou moins réel. Il pourrait ainsi ruiner, dans un mouvement de mauvaise humeur, le commerce des particulires et même celui d'un pays si la mesure prenait une certaine proportion.

Cette conséquence fâcheuse est écartée si l'on fait prévaloir le deuxième système. En effet, l'Empire Ottoman ayant abandonné l'exercice de son droit de souveraineté, quant à l'expulsion des étrangers, pour le remettre à chaque Etat en ce qui concerne ses nationaux, ces Etats sont devenus les seules autorités compétentes pour agir ; les autorités musulmanes doivent s'abstenir.

(1) Pélissié du Rausas. — Le régime des Capitulations dans l'Empire Ottoman, tome Ier page 263.

Il y a, on le voit, un grand intérêt à réfuter les arguments proposés dans l'opinion adverse.

Répondant à la première objection, nous disons que, sans doute, il est vrai que le consul agit dans l'intérêt de son propre pays lorsqu'il expulse un national, mais nous faisons remarquer que souvent cet intérêt n'est devenu le sien que par voie d'incidence : pour que la conduite d'un commerçant soit un écueil pour la politique et pour la sûreté du commerce, il aura fallu dans bien des cas et ce seront les plus urgents que l'Etat territorial ait été atteint ; car c'est de lui que l'on redoute surtout les actes qui troubleront cette sûreté du commerce et cette politique ; c'est l'emploi injuste et brutal des avanies qui est à craindre. L'Etat étranger est donc exposé seulement par contre-coup : le premier dommage a été pour l'Etat musulman. En faut-il des exemples ? Rappelons celui de Yomtob-Lévy et d'Abraham-Aboudarham qui furent expulsés parce qu'ils excitaient la susceptibilité du Gouvernement marocain en s'abritant derrière leur qualité de naturalisés français d'une façon narquoise pour leur ancien gouvernement. Autre exemple : l'expulsion de M. B., qui a donné lieu à une pétition présentée au Sénat en 1865, a eu sa cause première dans un procès gagné, du reste, par M. B., mais pour l'exécution duquel celui-ci réclamait de l'ambassade un concours qui eût été de nature à amener des difficultés avec les autorités musulmanes. C'est donc bien parce que l'Etat territorial était en jeu que l'expulsion

fut prononcée. Si les Turcs étaient définitivement convertis aux mœurs européennes, leur Gouvernement prendrait lui-même les mesures utiles à l'égard des perturbateurs de l'ordre, mais comme cette transformation n'a pas encore eu lieu, les différents Etats expulsent eux-mêmes leurs nationaux, lesquels sont des étrangers par rapport à la Turquie, par délégation de la souveraineté territoriale turque.

Au second argument nous répondons que ce n'est pas une raison parce que certains Etats ne règlementent pas les droits qui leur appartiennent, pour que les autres Etats qui veulent user de ces mêmes droits ne puissent plus le faire. Tout au plus pourrait-on dire que les premiers Etats ont perdu, en le laissant tomber en désuétude, le droit en ce qui les concerne. Mais nous pensons encore que le droit demeure à l'état latent et qu'ils pourront en user quand ils le voudront.

Le dernier argument mérite d'être examiné de plus près. — C'est un argument de texte ou plutôt un argument tiré de l'absence de texte : or, sur un point aussi exceptionnel que celui qui nous occupe, une interprétation étroite s'impose en vertu de ce principe que les renonciations restrictives de souveraineté ne se présument pas.

Il n'y a, dit-on, aucun texte des capitulations d'où l'on puisse induire que l'Empire Ottoman se soit dessaisi en faveur de qui que ce soit, du pouvoir d'expulser les étrangers, pour cette excellente raison que dans aucun texte

des Capitulations il n'est fait mention du droit d'expulsion.

L'objection est spécieuse. Sans doute, le mot « expulsion » n'a pas été prononcé : mais il n'y a pas que par une renonciation directe que les Etats chrétiens aient pu recevoir de l'Empire Ottoman le droit d'exercer par délégation le droit d'expulsion.

Rien ne s'oppose à ce que ce résultat soit atteint par voie de conséquence et ce ne sera nullement nous écarter du principe de l'interprétation restrictive que de déclarer l'existence de cette délégation si nous pouvons démontrer que l'exercice du droit d'expulsion de la part de la Turquie est rendue inadmissible, quelquefois même impossible par suite de l'abandon — celui-là indiscuté, d'autres droits de souveraineté.

Or il semble que telle est la situation.

Les Etats auxquels les capitulations ont été consenties ont le droit de juridiction civile et criminelle sur leurs sujets : le droit de police leur est aussi dévolu d'une façon incontestable : droit de juridiction et droit de police cela forme un ensemble qui témoigne d'une renonciation aux droits primordiaux de la souveraineté. Nous avons suffisamment développé les raisons qui ont motivé et justifient la reconnaissance du droit de police aux étrangers : ce sont les mêmes qui ont déterminé l'attribution aux consuls du droit de rendre la justice. Alors, peut-on concevoir logiquement que le Sultan, en abandonnant aux Puissances bénéficiaires des capitulations des garan-

ties préservant leurs nationaux de toute ingérence des autorités musulmanes, même pour des litiges privés, se soit réservé le moyen de détruire tout l'effet de sa concession.

D'un autre côté, pour expulser quelqu'un en fait, il faut se saisir de sa personne et pour l'expulser légalement, il faut s'en saisir légalement. Les autorités turques le pourront-elles toujours ? Nous avons vu que le domicile des étrangers est inviolable : il y aura là un obstacle nouveau à l'expulsion que celui qui est recherché peut opposer en restant chez lui. C'est un obstacle matériel qui peut s'ajouter à l'obstacle juridique.

Il y a plus encore : le préambule de la Capitulation de 1740 dit positivement que ces concessions ont pour but que les ambassadeurs, consuls, interprètes, négociants et *autres sujets* de France soient protégés et maintenus en tout repos et tranquillité (1). « Ambassadeurs, « consuls, négociants et autres sujets sont tous mis sur « le même rang pour le maintien de leur repos et de leur « tranquillité. Cela n'exclue-t-il pas positivement le droit « d'expulsion ? Nous le répétons, il est inadmissible « qu'un Etat qui a renoncé au droit de poursuivre même « une contravention, ne se soit pas, avec l'abandon du « droit de justice aussi complet, départi du droit d'ex- « pulser ceux dont il ne peut juger les fautes les plus « légères. »

(1) Noradougnian. — Recueil d'actes internationaux de l'Empire Ottoman.

Aussi concluons-nous que la Turquie et les autres Etats soumis aux capitulations ont abandonné leur droit d'expulser les étrangers.

Est-ce à dire qu'ils sont condamnés à supporter sur leur territoire la présence de tous les individus qui veulent s'y établir, même si leur conduite devient préjudiciable ? Nullement, mais si l'expulsion paraît nécessaire, il faudra s'adresser au consul qui appréciera. Si celui-ci refuse d'agir, on ira plus loin et l'on demandera à son Gouvernement de lui envoyer des instructions spéciales et, au besoin, on réclamera son rappel.

La conséquence pratique de ce deuxième système est donc que l'Etat bénéficiaire des capitulations peut seul expulser ses nationaux.

Une usurpation manifeste de ce droit a eu lieu en 1891 de la part du Gouvernement bulgare, dans une affaire qui eut alors un retentissement considérable. Nous voulons parler de l'affaire Chadourne. La solution qui lui a été donnée vient d'ailleurs confirmer pleinement notre manière de voir sur la question. Rappelons les faits. — Un français, M. Chadourne, journaliste corespondant de l'Agence Havas en Bulgarie, était enlevé en décembre 1891 et reconduit de la façon la plus brutale à la frontière par les autorités locales, malgré sa demande instante qu'il en fût référé à son consul. Le grief que l'on invoquait contre lui était de répandre dans la presse étrangère des nouvelles hostiles à la Bulgarie.

Notre chargé d'affaires, M. Lanel, fit aussitôt une pro-

testation auprès du Gouvernement bulgare en représentant qu'il avait été commis une violation flagrante des immunités assurées aux étrangers par les traités.

Le Ministre bulgare, M. Grécoff, répondit par la note suivante que nous reproduisons textuellement car, en dehors de l'explication des faits, elle renferme une argumentation de fond tendant à justifier la régularité de la mesure prise :

« Le soussigné, Ministre des Affaires Etrangères de « la Principauté, en réponse à la note verbale que M. le « Gérant de l'Agence et Consulat général de France lui « a adressée le 11 décembre courant, relativement à « l'expulsion de M. Chadourne, citoyen français, croit « devoir rappeler à M. le Gérant de l'Agence les récla- « mations réitérées que le Gouvernement bulgare a faites « auprès de M. Lanel contre son ressortissant corres- « pondant de l'Agence Havas et de plusieurs autres jour- « naux étrangers qui depuis un certain temps avaient « pris à tâche de répandre systématiquement des nou- « velles fausses et calomnieuses, hostiles à la Bulgarie « et à son Gouvernement. M. le Gérant de l'Agence et « Consulat Général sait que le Gouvernement princier « qui à deux occasions différentes dans le passé avait « résolu d'expulser M. Chadourne, n'avait point procédé « à cette mesure espérant que grâce aux avis parvenus « à l'Agence de la République et par l'effet des avertis- « sements donnés à son ressortissant, celui-ci change- « rait d'attitude à l'égard d'un pays qui lui donnait l'hos-

« pitalité depuis de longues années. Cependant M. Cha-
« dourne a continué à faire publier dans les journaux
« dont il était le correspondant attitré, des nouvelles
« mensongères et de nature à jeter le discrédit sur la
« Bulgarie à l'étranger ; et par ses agissements à l'in-
« térieur, il contribuait à susciter des difficultés au Gou-
« vernement. Aussi, pour mettre un terme à une pareille
« situation, le Gouvernement princier, à son grand
« regret, et sans avoir nullement l'intention de porter
« atteinte aux traités en vigueur, s'est vu dans la néces-
« sité d'expulser ce correspondant dont le séjour en
« Bulgarie constituait un danger pour la tranquillité du
« pays. D'ailleurs la mesure prise contre M. Chadourne
« ne constitue pas, à l'avis du Gouvernement bulgare,
« une violation des traités par le motif que les traités
« sont absolument muets en ce qui concerne le traitement
« réservé aux étrangers qui se mêleraient des affaires
« politiques internes ou susciteraient par leurs actes ou
« leurs écrits des difficultés au Gouvernement. Dans les
« questions qui intéressent l'ordre public et réclament le
« respect des institutions du pays, le Gouvernement bul-
« gare se croit en droit de suivre les principes qui gui-
« dent tous les autres Etats. En conséquence, le sous-
« signé, tout en regrettant de devoir informer M. le
« Gérant de l'Agence et Consulat Général de France que
« cette mesure ne pourra être rapportée, exprime l'es-
« poir que le Gouvernement de la République, dans ses
« sentiments de justice et d'équité, voudra bien tenir

« compte des motifs supérieurs qui ont dicté la conduite « du Gouvernement princier en cette circonstance et n'at- « tribuera pas à ce fait un caractère tel qu'il puisse affec- « ter les bonnes relations entre la France et la Bulgarie. »

Cette fin de non-recevoir fut communiquée immédiatement à notre Gouvernement auquel il ne restait plus qu'à faire les représentations utiles auprès de la Turquie dont la Bulgarie est tributaire. Le Ministre des Affaires Etrangères, M. Ribot, fit preuve, en la circonstance, de la plus grande fermeté. Le 19 décembre 1891, il adressa à la Porte la communication suivante, par l'entremise de notre ambassade à Constantinople : « L'am- « bassade française a l'honneur de porter à la connais- « sance de la Porte que M. Chadourne, correspondant « de l'Agence Havas a été expulsé du territoire bulgare « sans que les autorités bulgares aient considéré qu'il « était de leur devoir de réclamer l'intervention du Con- « sulat français à Sofia ainsi qu'elles auraient dû le « faire en vertu des traités conclus entre la Turquie et « la France, traités qui engagent la Bulgarie comme « formant partie intégrante de l'Empire ottoman. En « portant cette violation des traités à la connaissance de « la Porte, l'ambassade française se croit obligée d'ap- « peler son attention sur les conséquences que cette vio- « lation peut avoir. »

Une correspondance s'établit alors entre la Porte et la Bulgarie.

Pendant ce temps, M. Millevoye, d'accord avec le Ministre des Affaires Etrangères, provoquait un débat à la Chambre des Députés, en posant une question sur l'incident. La question fut un réquisitoire éloquent mais de la plus extrême violence contre le Gouvernement bulgare. M. Ribot répondit avec une profondeur de vues et une netteté qui font de son discours un document sur la matière.

Nous ne pouvons reproduire en entier, tel que nous le trouvons au *Journal Officiel*, dans le compte-rendu de la séance de la Chambre du 28 décembre 1891, mais nous en indiquerons cependant quelques passages importants.

« La Chambre sait quelle est la situation légale de la « Bulgarie : aux termes du traité de Berlin, la Bulgarie « n'est pas un état indépendant, elle fait partie inté- « grante de l'Empire Ottoman, elle reste placée sous la « suzeraineté du Sultan et elle est soumise au régime « des capitulations.

« A cet égard, aucune contestation n'est possible. Il « n'y a aucune obcurité, car l'art. 8 du traité de Berlin « porte expressément : « Les immunités et privilèges des « sujets étrangers ainsi que les droits de juridiction con- « sulaires, tels qu'ils sont établis par les capitulations « et les usages resteront en pleine vigueur tant qu'ils « n'auront pas été modifiés du consentement des par- « ties intéressées. »

Et comme aucun consentement n'est intervenu depuis

l'acte de Berlin, il est hors de toute contestation que la Bulgarie est obligée à respecter les capitulations.

« Ce point établi, le Gouvernement bulgare peut-il, « de son autorité propre, et sans aucun concours des « consuls étrangers, mettre la main sur un de ses natio- « naux, le conduire à la frontière, l'expulser en un mot ? « Il ne me paraît pas qu'il puisse y avoir sur cette ques- « tion le moindre doute.

« Le principe général, dans les pays de capitulations « c'est qu'aucun acte de juridiction ou d'exécution ne « peut être fait sans l'intervention du Consul, sans son « entremise. Les consuls de France sont armés du pou- « voir d'expulser les nationaux français par des ordon- « nances de l'Ancienne Monarchie. Ce droit d'expulsion « est le corollaire, la conséquence nécessaire du régime « même des Capitulations qui ne consacrent nullement « l'impunité au profit des nationaux français, s'ils se « livraient à des menées de nature à compromettre « l'ordre public, mais qui exigent que le consul inter- « vienne pour exercer au nom de la France et du consen- « tement du Sultan la juridiction ou la police dans le sens « le plus large du mot, qu'il s'agisse de la juridiction « administrative comme en matière d'expulsion. »

Le Ministre des Affaires Etrangères continue son discours par un exposé détaillé des faits et il termine en annonçant à la Chambre qu'il a invité l'agent de la République à interrompre toute relation avec le Gouvernement

bulgare en attendant que les pourparlers avec la Porte aient abouti.

Pour sa défense, le gourvernement de Sofia renouvelait son argument tiré de l'inexistence d'un texte d'où l'on puisse induire l'abandon formel aux Puissances étrangères du droit d'expulsion et il excipait également de ce que d'autres expulsions avaient été opérées dans des circonstances analogues. Nous savons que penser du premier moyen. Quant au second, cette excuse tirée de l'accomplissement d'une irrégularité antérieure, il nous apparaît qu'il n'y a là que la démonstration de cette vérité que lorsqu'un Etat ne maintient pas ses droits vis-à-vis d'un autre Etat, ce dernier est bien près d'oublier ses devoirs envers lui. Du reste, les exemples donnés ne sont pas bien établis : un français, M. Lindenloub, aurait été expulsé en 1887 sans l'intervention du consul et sans qu'aucune protestation se soit élevée ; or il paraîtrait que M .Lindenloub a quitté volontairement Sofia. Un autre citoyen français, M. Mairin, aurait été expulsé de Roustchouk ; une protestation eut lieu mais il n'y fut pas donné suite : cela démontre, dit le Gouvernement bulgare, que le droit d'expulsion était reconnu lui appartenir. A notre sens cela prouve seulement que le Gouvernement français a manqué, dans cette circonstance, de la fermeté dont il a fait preuve en 1891. Enfin la note invoque qu'une circulaire du 27 octobre 1886, adressée aux agents diplomatiques à Sofia, leur notifiant que le Gouvernement bulgare expulserait les étrangers qui

s'immisceraient dans les affaires électorales, n'a provoqué de protestations que de la part de la Russie. On réplique, avec raison, que les Etats intéressés connaissant leurs droits pouvaient avoir des raisons spéciales pour ne pas soulever d'incident immédiat, se réservant de faire respecter les traités si cela devenait nécessaire. Or, l'expulsion de M. Chadourne en a fourni l'occasion.

Finalement, l'incident fut réglé à la satisfaction de la France et M. Lanel reprenait ses fonctions au commencement de février 1892.

Cette solution est une application pratique du système de la délégation spéciale du droit d'expulsion.

Nous retrouverons l'intérêt d'une distinction semblable à celle que nous venons de faire, en recherchant si les consuls ont le droit de faire arrêter les français qui, sous le coup d'un mandat d'arrêt en France, se sont réfugiés dans les Echelles et, dans l'affirmative s'ils ont ce droit quelle que soit la nature de l'infraction commise.

Voyons d'abord si le droit lui-même existe. La question se différencie du droit d'expulsion par cela que le droit d'expulsion est exercé à l'occasion de faits de nature à compromettre la sûreté de la colonie et commis sur un territoire étranger, tandis que dans le cas dont nous nous ocupons maintenant, il s'agit d'infractions n'ayant apporté aucun trouble dans la colonie et commis généralement sur le territoire national.

La question étant distincte de la précédente nous nous

trouvons donc en face des mêmes interrogations que tout à l'heure : le droit d'arrêter les réfugiés français existe-t-il ? S'il existe, quelle est sa nature ? et quelles sont les conséquences qui découlent de la nature qui lui sera reconnue ?

Sur l'existence même du droit, M. Féraud-Giraud dit : « Le consul qui, d'après l'Edit de 1778, peut prendre « d'office des mesures à l'encontre d'un résident français « dont la conduite les motive, a, à plus forte raison, le « droit de faire exécuter contre ceux-ci les mandats de « justice décernés contre eux en France, de les faire « arrêter en vertu de ces mandats et transférer sans qu'il « soit besoin de recourir à d'autres formalités et spécia- « lement de procéder par voie d'extradition de gouver- « nement à gouvernement » (1).

Ainsi M. Féraud-Giraud démontre l'existence du droit d'arrêter le réfugié par une argumentation *à fortiori*. La jurisprudence de la Cour de Cassation fonde la reconnaissance qu'elle fait de ce droit sur un raisonnement analogue.

Nous rappellerons deux arrêts de cette Cour où l'on trouvera des « attendus » intéressants : l'un du 18 décembre 1858 est relatif à une affaire Bernard ; l'autre, du 28 novembre 1887, dans l'affaire Mouvet.

Dans l'affaire Bernard, il s'agissait d'une poursuite pour faux commis à Marseille par un français réfugié à Alexandrie et livré à la justice française par le consul

(1) Féraud-Giraud, *op. cit.*, tome II, page 92.

de cette Echelle. Le sieur Bernard traduit en Cour d'Assises avait pris des conclusions tendant à faire déclarer que le consul n'a pas le droit de livrer un réfugié, mais que la procédure ordinaire de l'extradition aurait dû être suivie et que par conséquent, son arrestation étant illégale, il devait être remis en liberté. La Cour d'Assises ayant repoussé ces conclusions, un pourvoi avait été porté devant la Cour suprême qui le repoussa :

« Attendu que pour tout Etat, le droit de protection « sur son territoire et le droit de poursuivre et de faire « juger par ses consuls les crimes et délits commis sur « le territoire ottoman par des français au préjudice des « français. »

« Attendu que de la délégation de cette partie de la « puissance souveraine accordée par les Capitulations à « la France et exercée par les consuls, résulte nécessai- « rement pour ceux-ci, le droit d'assurer l'exécution, sur « le territoire ottoman, de tous mandats et ordonnances « de justice décernés contre des français poursuivis ou « mis en jugement en France ; qu'il serait tout à fait « contraire à l'esprit des capitulations que nos natio- « naux rendus justiciables de nos consuls pour crimes « et délits commis dans toutes les Echelles du Levant, « pussent, à l'égard de crimes ou délits commis en « France, obtenir un droit de protection et d'asile sur « cette portion du territoire étranger qui par la volonté « du souverain du pays a été soumise à la justice fran- « çaise..., etc... »

Dans l'affaire Mouvet, il s'agissait d'une poursuite pour escroquerie et d'une arrestation opérée par le consul de Constantinople. Nous trouvons, dans l'arrêt rendu, la confirmation de la jurisprudence antérieure formulée dans les termes suivants : « Attendu, en droit, que depuis « les Capitulations et traités conclus entre la France et « la Turquie, les consuls de France dans les Echelles du « Levant ont le droit de poursuivre, en se conformant « aux distinctions qu'a établie la loi du 26 mai 1836, la « répression des crimes et délits commis sur le territoire « Ottoman par des français au préjudice de français ; « qu'ils sont investis, en vertu des mêmes traités et aux « termes de l'article 82 de l'Edit de juin 1778, non seu- « lement du droit de faire des règlements de police obli- « gatoires pour leurs nationaux, mais encore, dans tous « les cas qui intéressent la politique et la sûreté du com- « merce, du droit de faire arrêter et renvoyer en France « tout sujet français qui par sa mauvaise conduite ou « par ses intrigues pourrait être nuisible au bien géné- « ral ; attendu que ces pouvoirs de juridiction ou de « haute-police résultant d'une véritable délégation à la « France d'une partie de la souveraineté ottomane, sont « généraux et absolus ; que, par suite, si l'autorité con- « sulaire française, substituée à l'autorité turque, peut « poursuivre les actes délictueux ou criminels commis « en pays étrangers, par des français au préjudice de « français, et même réprimer de simples actes d'incon- « duite ou d'intrigues, elle possède, *à fortiori*, sur le ter-

« ritoire où s'exercent ses fonctions le droit d'assurer « directement et sans autre intervention du pouvoir local, « la capture de ceux de ses nationaux qui sont pour- « suivis ou mis en jugement pour crimes ou délits com- « mis en France ; qu'il serait tout à fait contraire à l'es- « prit des capitulations et de l'édit de 1778 que les fran- « çais justiciables des consuls de leur nation à raison « des crimes ou délits commis par eux dans toute l'éten- « due des Echelles du Levant, pussent, à l'égard des « crimes ou délits dont ils se sont rendus coupables en « France, se soustraire à cette juridiction là même où, « par la volonté du souverain du pays, les français ont « été mis en dehors de la juridiction ottomane et placés « sous l'autorité exclusive de leurs consuls..., etc... »

Nous ne critiquons pas ces « attendus » en tant qu'ils reconnaissent le droit d'arrêter les réfugiés, mais nous nous séparons de la manière de voir de la Cour en ce qu'elle semble adopter le système dans lequel on considère le droit d'expulsion comme un effet du droit de juridiction.

Le droit de livrer les réfugiés nous apparaît avec un caractère très spécial qui empêche non seulement de le confondre avec les droits de juridiction et de police, mais encore de le déduire de ceux-ci. Livrer un réfugié, c'est renoncer au droit d'asile par un sentiment de solidarité internationale ; assurer la justice et la police, c'est agir dans un but d'ordre intérieur. Les droits de justice et de police sont des droits de coercition ; le droit d'asile est

un droit facultatif de bienveillance. Ils existent donc indépendamment les uns des autres et un Etat a très-bien pu déléguer ses droits de juridiction et de police et se réserver son droit d'asile pour l'exercer à sa guise, soit en l'opposant à l'Etat qui réclamera le réfugié, soit en y renonçant en accordant l'extradition.

Nous ne croyons donc pas que le droit de juridiction à lui seul emporte, *à fortiori*, le droit d'arrêter les réfugiés. Qu'il soit logique que les individus poursuivis en France puissent être arrêtés en territoire ottoman par les consuls, en vertu de leurs pouvoirs de juridiction, nous ne le contestons pas ; mais, si l'Empire ottoman a conservé son droit d'asile, les pouvoirs du consul ne vont-ils pas se heurter à la souveraineté turque qui n'aurait pas été abandonnée quant à ce droit de protection. Les autorités musulmanes ne pourront-elles pas dire au consul qui opère une arrestation dans de semblables conditions : nous vous avons délégué nos droits de juridiction, de police et d'expulsion pour que vous les exerciez à l'égard de vos nationaux, mais nous avons conservé notre droit d'asile qui dérive, comme les autres, de notre souveraineté territoriale et qui ne se confond pas avec eux : nous l'exerçons donc en vous ordonnant de laisser en liberté cet individu qui est venu nous demander un refuge.

Si, au contraire, la Turquie a délégué son droit d'asile, comme tous les autres, le consul pourra arrêter le national poursuivi en France, sans qu'aucun droit parallèle puisse s'y opposer. Ce ne sera pas l'extradition avec sa

procédure ordinaire, puisqu'il n'y aura pas deux souverainetés en présence, l'une réclamant le réfugié, l'autre le livrant, mais ce sera toujours la renonciation au droit de donner asile qui s'exercera par délégation.

Pour que le système de la Cour de Cassation conduise au même résultat, il faudrait y ajouter une modalité à l'adjonction de laquelle les termes des arrêts de 1858 et 1887 ne s'opposent d'ailleurs nullement. Il suffit pour cela d'admettre que la Turquie, au lieu de déléguer sa souveraineté, a seulement consenti à ne pas l'opposer à la souveraineté étrangère. La souveraineté turque s'effacerait alors tout simplement devant la souveraineté des autres Etats qui pourraient agir comme sur leur propre territoire.

Dans ce cas, il ne serait plus nécessaire de raisonner par *a fortiori*. On se trouverait en face de la situation suivante qui est extrêmement simple : Pourquoi doit-on recourir à l'extradition ? c'est parce que les autorités nationales qui sont munies d'un mandat d'arrêt délivré par leur pays, ne peuvent l'exécuter en territoire étranger, n'ayant pas le droit d'y commander : mais ce droit leur étant accordé par délégation des droits de juridiction et de police, aucun obstacle ne se trouverait plus devant eux et ils pourraient agir librement. Le droit d'arrêter un réfugié serait bien alors la conséquence du droit de juridiction et c'est bien certainement ainsi que la Cour de Cassation a voulu l'entendre. Mais, nous le répétons, pour que ce moyen soit efficace, il faut que la souverai-

neté turque ait renoncé à l'exercice de son droit d'asile. Autrement elle pourrait toujours l'opposer.

En ce qui nous concerne, nous pensons que l'Empire ottoman a délégué à chaque Etat, pour qu'il les exerce à l'égard de ses nationaux, tous ses pouvoirs de souveraineté quels qu'ils soient ; et nous appuyons notre opinion sur la raison d'être même des Capitulations. En effet pourquoi les Capitulations existent-elles ? C'est parce que la civilisation musulmane est essentiellement différente de la civilisation chrétienne et parce que l'on a voulu assurer aux sujets des Etats chrétiens en territoire musulman, un régime comparable à celui qu'ils trouvent dans les Etats étrangers chrétiens, comparables par conséquent à celui qu'ils eussent trouvé en Turquie si la Turquie n'était pas musulmane. Pour arriver à ce résultat, il suffit que la souveraineté ottomane soit exercée comme le serait la souveraineté d'un Etat chrétien et voilà pourquoi la Turquie a délégué ses droits souverains à chacun des Etats intéressés pour que chacun d'eux les exerce en les adaptant à la civilisation chrétienne. Ils n'ont pas cessé d'exister, mais ils sont exercés par délégation avec une forme nouvelle.

Il n'est pas indifférent de savoir que l'on est en présence de l'exercice de droits délégués et non en présence de l'exercice de droits nationaux, car, selon la nature que l'on reconnaît au droit d'arrêter les réfugiés, découlent des conséquences distinctives pour les infractions de droit commun et les infractions politiques.

S'il s'agit, en effet, de délits politiques pour lesquels il est d'usage constant de ne pas renoncer au droit d'asile dans les Etats chrétiens, les consuls ne devront pas arrêter leurs nationaux puisqu'ils ne sont pas sur leur territoire propre et qu'ils ne doivent pas agir autrement que n'agirait le pouvoir turc si la Turquie était un Etat chrétien.

Si, au contraire, il n'y avait pas délégation et qu'il y ait simplement renonciation, de la part de la Turquie, à exercer son droit de donner asile, si, en d'autres termes, les autorités françaises arrêtaient leurs nationaux réfugiés parce qu'aucun obstacle ne les en empêche, elles les arrêteraient comme si le territoire étranger était le prolongement de leur propre territoire, et, par conséquent, même pour les délits politiques. En fait il y a beaucoup de réfugiés politiques en Turquie que leurs consuls n'inquiètent en aucune façon. Notamment un grand nombre de déserteurs, auxquels on ne conteste pas le caractère de délinquants politiques, trouvent asile dans l'Empire Ottoman.

Nous ne nous montrons donc pas partisan du système de l'exterritorialité qui implique toujours une fiction, donc quelque chose d'irréel. Ce système en faisant considérer le territoire ottoman comme territoire national dépasse la mesure de ce qui est nécessaire pour conserver aux sujets chrétiens le bénéfice de leur civilisation.

CONCLUSION

Nous avons étudié le droit de police sous ses deux aspects :

1°) Droit de faire des règlements obligatoires sous la sanction des peines de simple police édictées par l'article 75 de la loi du 28 mai 1836 ;

2°) Droit de police générale sanctionné par le droit d'expulsion en vertu de l'article 82 de l'édit de juin 1778.

Nous avons précisé le caractère spécial de ces deux droits : nous en avons donné la justification ; nous en avons aussi exposé la règlementation intérieure. Il nous reste à conclure sur l'opportunité ou sur la possibilité d'y apporter une amélioration.

L'exposé rapide de la législation des pays voisins du nôtre nous permettra par comparaison de prendre cette conclusion.

— Le droit de faire des règlements est formellement reconnu par la législation belge. Il résulte de l'article 35 d'une loi du 31 décembre 1851 ; les pénalités prévues sont les mêmes que celles édictées par notre loi de 1836, ce sont l'emprisonnement et l'amende de simple police. On le trouve également reconnu par l'article 4, §§ 3, 4 et 5 d'une loi allemande du 10 juillet 1879 qui, moins sévère que les lois françaises et belges en tant qu'elle ne pré-

voit pas l'emprisonnement mais seulement l'amende pour les infractions, l'est davantage en ce sens que l'amende y est portée jusqu'à 150 marks.

Au contraire, les législations actuelles anglaises, austro-hongroise et italienne refusent à leurs consuls le pouvoir règlementaire.

Remarquons que refuser ce pouvoir aux consuls étrangers, ce n'est pas en priver l'Etat étranger lui-même. Cet Etat peut parfaitement posséder, à côté de sa législation nationale, une législation spéciale applicable en territoire ottoman. Mais la question qui se pose est celle de savoir s'il y a intérêt à ce que cette législation spéciale émane du pouvoir métropolitain ou soit l'œuvre du consul.

Nous n'hésitons pas à considérer que le consul est infiniment mieux placé que le pouvoir central métropolitain pour apprécier quels sont les règlements nécessaires dans une Echelle, non seulement en raison du milieu dans lequel se trouve la colonie, mais encore en raison des situations urgentes qui peuvent se présenter et auxquelles le pouvoir central, vu la grande distance qui le sépare de la colonie, ne pourrait faire face que tardivement. Sur ce point nous approuvons donc entièrement le système français.

La législation anglaise prévoit des délits spéciaux aux sujets établis dans les Echelles. Le principe est que tout acte qui ne serait pas considéré comme un délit par une Cour criminelle en Angleterre ne doit pas être considéré

comme un délit par la juridiction criminelle dans les pays d'Orient, mais il y a des exceptions, est-il dit dans l'ordre du Conseil relatif à l'Empire Ottoman, « en ce qui concerne les délits contre : 1° les capitulations, articles de paix et traités entre sa Majesté britannique et la Sublime Porte ottomane ; 2° les règlements promulgués pour les faire observer et maintenir l'ordre parmi les sujets britanniques résidant en Turquie ; 3° les stipulations de l'ordre du conseil. » Cette dérogation à la règle générale a sa raison d'être pour tous les faits qui dans la métropole n'auraient aucune importance et passeraient même souvent inaperçus, alors qu'en raison de la différence de civilisation et des mœurs, ils revêtent au contraire, dans les pays musulmans, un caractère de réelle gravité.

Trois cas sont ainsi examinés. Le premier vise les délits prévus par les traités et les capitulations pour en assurer le respect de la part des sujets britanniques : c'est ainsi que le traité Anglo-Marocain de 1856 et les traités avec la Perse et Mascate punissent de l'amende et de l'emprisonnement les fraudes en matière de douane. Le second cas se rapporte aux délits créés dans les règlements que les représentants de sa Majesté britannique, dans les pays d'Orient, ont le droit de rendre en vertu d'une sorte de pouvoir législatif qui leur est conféré pour faire exécuter les traités, capitulations et usages en vigueur. Ce deuxième cas consiste généralement à reprendre les prohibitions visées par les traités et à les assimiler aux délits qu'il s'agit de créer. Enfin le troi-

sième cas se rapporte à une véritable législation spéciale répondant au besoin signalé plus haut de punir dans les pays d'Orient des actes qui, en Europe, ne seraient pas de nature à troubler l'ordre. Il s'agit de faits qui pourraient provoquer des troubles et conduire, peut-être, par leur répétition, à des actes d'hostilités. Les auteurs anglais rattachent ce troisième cas, à l'observation des traités, parce qu'il s'agit en somme de faire exécuter les premières clauses des traités qui généralement stipulent paix perpétuelle et amitié entre les Hautes-Parties contractantes, les Etats et leurs sujets respectifs. Les principaux délits de cette catégorie visent la raillerie et l'insulte publique contre une religion ou l'insulte publique envers un ministre et les fidèles de cette religion. Il y a aussi les faits de presse qui doivent être règlementés plus sévèrement que dans la métropole en raison de l'excitation facile des esprits. Les stipulations de l'ordre du conseil se réfèrent encore aux mesures sanitaires et à d'autres délits particuliers.

Les peines édictées sont différentes selon qu'il s'agit d'un délit grave ou d'un délit simple. Dans le premier groupe figurent les délits contre la religion ; ils sont punissables d'une amende de une à dix livres ou d'un emprisonnement de un à deux mois ou d'une amende de une à cinq livres avec emprisonnement pouvant aller jusqu'à un mois. L'emprisonnement peut être prononcé avec ou sans hard labour. — Dans le second groupe qui comprend notamment les délits de presse, la peine est

une amende de une à cinq livres ou d'un emprisonnement ne pouvant dépasser un mois ou une amende de une à deux livres avec un emprisonnement de 1 à 14 jours.

— Quant au droit d'expulsion, nous en avons suffisamment démontré la nécessité pour ne pas revenir sur ce point. Aussi n'approuvons-nous pas les législations belge, hellénique et allemande qui refusent aux consuls le droit d'expulser leurs nationaux.

Mais nous pensons que ce droit devrait être exercé avec plus de garanties que notre législation n'en accorde aux sujets français expatriés. On sait que l'ordonnance de 1681 ne permettait aux consuls de prononcer l'expulsion que sur l'avis des députés de la Nation. Nous savons également que l'article 82, actuellement en vigueur de l'Edit de 1778 donne aux consuls les droits d'appréciation les plus absolus. Dans l'état actuel des choses le consul exerce donc un pouvoir administratif qui n'est susceptible d'aucun recours contentieux ; c'est ce qui donne lieu à notre critique que nous étendons d'ailleurs à la législation austro-hongroise qui est la même que la nôtre. Nous en disons autant pour la législation italienne qui, sans formuler expressément le droit d'expulsion permet cependant d'adopter en pratique le même système qu'en France.

Le système anglais est beaucoup plus satisfaisant. Il tient le milieu entre le système allemand qui, en refusant le droit d'expulsion, respecte scrupuleusement la liberté

individuelle et le système français qui, en l'accordant sans aucune réserve, porte à cette même liberté individuelle, une atteinte d'autant plus regrettable qu'elle émane du Pays qui semble avoir reçu entre tous la mission de la faire respecter.

Au lieu d'être une mesure administrative, l'expulsion telle qu'elle est règlementée par la législation anglaise, est une mesure judiciaire. Voici comment les choses se passent :

Les causes d'expulsion sont les mêmes que chez nous : l'article 311 de l'Order in Council du 12 décembre 1873 est conçu en termes aussi généraux que notre article 82 : il dit que l'expulsion peut être prononcée contre celui « dont la conduite et les actes donnent des raisons de craindre qu'il trouble la tranquillité publique. »

Lorsqu'un individu est accusé d'un fait de cette nature, il est cité devant le tribunal consulaire qui apprécie après enquête contradictoire s'il y a des présomptions suffisantes contre le sujet britannique. Si le Tribunal juge que sa conduite a été de nature à troubler la tranquillité publique, il ne l'expulse pas encore mais il lui fait promettre sous caution de se mieux comporter. L'expulsion n'est prononcée que comme moyen extrême, lorsque cette tentative pour ramener le national dans la voie du devoir a échoué. Dans ce cas, la condamnation comprend l'ordre de quitter l'Echelle et l'interdiction de séjour dans tout l'Empire ottoman.

Les jugements des tribunaux consulaires ne sont exécutés qu'après avoir été soumis d'office, soit au Tribunal suprême de Constantinople, soit au Tribunal consulaire supérieur d'Egypte selon le ressort dans lequel le Tribunal qui a rendu le premier jugement se trouve placé. Seuls, le Tribunal suprême de Constantinople et le Tribunal supérieur d'Egypte statuent souverainement.

L'avantage des mesures judiciaires sur les mesures administratives a quelquefois été contesté. On a dit notamment que les garanties qu'offrent les décisions judiciaires n'existent qu'à la surface : un jugement, dit-on, c'est quelque chose d'impersonnel n'engageant aucune responsabilité, tandis qu'une mesure administrative est un acte personnel dont doit répondre, vis-à-vis de ses chefs hiérarchiques, celui qui aurait abusé de son pouvoir. Pour que cette argumentation soit suivie, il faudrait supposer que les juges formant un Tribunal n'ont aucun souci de leur mission ; mais s'ils examinent avec impartialité les cas qui leur sont soumis, ce que nous ne pouvons mettre en doute, le concours de plusieurs appréciations offre incontestablement des garanties plus grandes qu'une appréciation unique abandonnée à un agent même responsable vis-à-vis de ses chefs hiérarchiques.

Nous trouvons donc que sur ce point la législation française gagnerait à être modifiée dans le sens de la législation anglaise ; et qu'il nous soit permis, en terminant cette étude, d'exprimer le vœu que cette question souvent agitée devant notre Parlement, reçoive enfin une

solution qui mette d'accord le respect de la liberté individuelle avec les exigences du maintien de l'ordre dans nos établissements consulaires du Levant.

TABLE DES MATIÈRES

Angers. — Imp. Lachèse et Cie, Siraudeau Succ. 05-2840

